תמר גוז'נסקי

עצמאות כלכלית- כיצד?



תמר גוז'נסקי

עצמאות כלכלית - כיצד ?

סיכומים בהתפתחותה הכלכלית של ישראל

1968 — 1948

הוצאת „עיון"

תל־אביב 1 9 6 9

ECONOMIC INDEPENDENCE — HOW ?

Summary on the Economic Development of Israel 1948-1968

by

TAMAR GOZANSKY

דפוס נאות בע"מ, תל־אביב

Printed in Israel

תוכן העניינים

מבוא

החיבור שלפנינו עוסק במשק הישראלי ומטרתו להצביע על הקווים האופייניים להתפתחותו במשך שני העשורים הראשונים, מ־1948 עד 1968. כוונת החיבור לא היתה להקיף את כל השאלות הקשורות בהתפתחותה הכלכלית של ישראל, אלא לתאר ולנתח את הגורמים העיקריים להתפתחותו של המשק ולערוך מעין סיכום ביניים.

הגישה הכללית בחיבור הנוכחי הינה גישה ביקורתית, שמטרתה לא רק לתאר את ההתפתחות, אלא להעריך את מדיניות הממשלה ולנתח את מעמדו של המשק הישראלי כיום. במציאות של ימינו רבה השפעתם של גורמים מדיניים וחברתיים על ההתפתחות הכלכלית, ומשום־כך אי־אפשר לתאר את התהליכים שעברו על המשק הישראלי בעשרים השנים מבלי לבחון את השפעת המדיניות הממשלתית.

בדברנו על המדיניות הממשלתית אין הכוונה רק למדיניותה הכלכלית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בשטח יבוא ההון, ההשקעות, התקציב הממשלתי וכו׳, אלא גם לבחינה הכללית של המדיניות, במידה ויש לה השפעה על התפתחות המשק. כדי להמחיש את כוונתנו, נבחון להלן את ההוצאות הצבאיות, שהיקפן הינו פועל יוצא ממדיניות־הכוח ומירוץ־הזיון של ממשלת ישראל, אך השפעתן רבה על ההתפתחות המשקית.

במשך השנים 1950 עד 1967 היוו ההוצאות הצבאיות כמחצית מהצריכה הציבורית.[1] להרכב הצריכה הציבורית, המחושבת כסכום התשלומים לעובדים והקניות של הממשלה וכן של העיריות והמוסדות הציוניים (הלאומיים), השפעה מרחיקת־לכת על התפתחות המשק. שיקולים מדיניים הם הקובעים, איזה חלק מהסכומים שמרכזת בידה הממשלה יופנה להקמת מפעלים ואיזה חלק יופנה לייצור נשק ולרכישתו. והנה מסתבר, כי לפי נתונים רשמיים, כ־50 אחוזים מכלל הוצאות הממשלה (שבחלקה עולים כ־85 אחוזים מהצריכה הציבורית) הופנו לצרכים צבאיים.

ההסתייגות „לפי נתונים רשמיים" אינה מקרית, שכן הפירסומים על ההוצאות

---

[1] הרשות לתיכנון כלכלי, **התפתחות המשק הלאומי, ההתקדמות בעבר ותוכנית לעתיד**, ירושלים, 1968, עמ׳ 26.

הצבאיות אינם מלאים ואינם מבטאים את המחיר האמיתי של רכישת ציוד מלחמתי והעסקת כוח־אדם במסגרת הצבאית.

פרופסור דן פטינקין מהאוניברסיטה העברית בירושלים ביאר, מדוע יש להסתייג מהמספרים הרשמיים בדבר ההוצאות הצבאיות:

„ראשית, הוצאות בטחון מסויימות בישראל נשמרות בסוד, וקרוב לוודאי שאינן משתקפות כלל במספרים. שנית, הן סעיפי כוח־האדם והן סעיפי החימוש רשומים בתקציב הבטחון הישראלי במחיר נמוך ממחירם הממשי; החימוש — בשל שער החליפין המלאכותי הנמוך בו מעריכים את מרכיב הייבוא שבו; כוח־האדם בשל השכר הנמוך של הכוחות המזויינים".[2]

על מידת הכבדתן של ההוצאות הצבאיות על המשק הישראלי ניתן ללמוד מנתונים על משקל ההוצאות הצבאיות בכלל המקורות (התוצר הלאומי ועודף הייבוא על הייצוא) בישראל ובארצות אחרות:

בממוצע של עשר השנים 1955—1964 היה נטל ההוצאות הצבאיות בארה"ב 9.4 אחוזים מהמקורות, באנגליה — 6.5 אחוזים, בצרפת — 5.5 אחוזים, במערב־גרמניה — 3.6 אחוזים, באוסטריה — 1.2 אחוזים, ואילו בישראל — 10 אחוזים מכלל המקורות.[3] פירושו־של־דבר, שההוצאות הצבאיות בישראל הינן, יחסית, מהגבוהות ביותר בעולם. משקל ההוצאות הצבאיות גבוה בישראל אף מאשר בארצות כמו ארה"ב ואנגליה, המוציאות סכומים גדולים על החזקת בסיסים צבאיים בארצות מעבר לים ועל סיוע צבאי לארצות זרות.

עומס מיוחד של הוצאות צבאיות הורגש בשנות המלחמה והכיבוש — 1956 ו־1967—1968. בשנים אלו חלה עלייה תלולה בהוצאות הצבאיות ולמימונן הוצרכו לתקציבים נוספים, גלויים וסמויים. כעשר שנים לאחר מלחמת סיני מסר פירסום ממשלתי, כי בארבע השנים 1955/56—1958/59 היה קיים נוסף לתקציב הגלוי גם תקציב בטחון מיוחד, שהסתכם ב־280 מיליון ל"י.[4] לפי החלטת הכנסת הפכו 65 מיליון ל"י ללא כיסוי, שנצטברו בזמן מלחמת סיני, למלווה בטחון בדיעבד. נוסף לכך, ההכנסות לקרן־המגן וליהב־המגן לא נכללו ב־1956 במסגרת התקציב. הצעת התקציב המקורית לשנת 1967/68 הקציבה למשרד־הבטחון ולתקציבים מיוחדים 1.4 מיליארד ל"י. אולם, ערב מלחמת יוני ולאחריה הסתבר, כי בסכום זה לא די, ולכן הוסיפו לתקציב הצבאי 400 מיליון ל"י.[5] תוספת זו מומנה ע"י היטל בטחון (בשיעור 10 אחוזים ממס־הכנסה) בסך 100 מיליון ל"י, מלווה בטחון „בהתנדבות" בסך 250 מיליון ל"י והעלאת הבלו על דלק בסך 50 מיליון ל"י. מכאן, שתקציב הבטחון המורחב לשנת 1967/68 הסתכם ב־1.8 מיליארד ל"י לעומת הוצאות צבאיות של כ־1.2 מיליארד ל"י בתקציב של שנת 1966/67.

---

[2] ד. פטינקין, **המשק הישראלי בעשור הראשון**, מרכז פאלק, ירושלים, 1965, עמ' 52.
[3] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ' 25.
[4] האוצר, **דו"ח כספי ל־1.3.67**, עמ' 54־55.
[5] בנק ישראל, **דין־וחשבון 1967**, עמ' 145.

בהצעת התקציב לשנת 1968/69 הוקצבו תחילה לצרכים בטחוניים, לתקציבים מיוחדים ורזרבות 2.2 מיליארד ל"י. אולם, כבר בחודש אפריל 1968 הכריז שר־האוצר על הטלת מלווה בטחון נוסף בסך 300 מיליון ל"י וקיצוץ תקציב הפיתוח ב־200 מיליון ל"י, וכתוצאה מכך הגיע התקציב הצבאי לשנת 1968/69 ל־2.7 מיליארד ל"י, שהן כ־44 אחוזים מהתקציב הממלכתי כולו לאותה שנה.

השפעת העומס הרב וההיקף העצום של ההוצאות הצבאיות הינה מרובת־פנים, ובמהלך החיבור תוזכר השפעה זו לא אחת. כאן נצביע על כמה תוצאות כלכליות של הקצאת כ־15 אחוזים מהתוצר הלאומי להוצאות צבאיות.

הגדלת ההוצאות הצבאיות מביאה להקטנת תקציב הפיתוח ותקציבי השירותים ממהלכתיים (בריאות, חינוך, סעד). לאחר השינויים והתוספות הסתבר, למשל, שהתקציב הצבאי אף באופן רשמי עולה פי שלושה על תקציב הפיתוח לשנת 1968/69. עומס ההוצאות הצבאיות בא לידי ביטוי בהגדלת המסים, המילוות מרצון ומילוות החובה, אולם גם המסים המוגדלים אינם מספיקים ואז נזקקת הממשלה למילוות פנים וחוץ, להגדלת חובה בל"י ובמטבע־חוץ.

רכישת מטוסי קרב, טנקים, טילים וציוד מלחמתי אחר בחו"ל תובעת סכומים גדלים והולכים. ההוצאות הצבאיות במטבע־חוץ [6] גדלו מ־13 מיליון דולר ב־1949 עד ל־300 מיליון דולר ב־1967 (ושוב המדובר בנתונים הרשמיים).

חלקן של ההוצאות הצבאיות במטבע חוץ בגרעון השוטף במאזן התשלומים גדל והגיע לשיאו ב־1956 וב־1967. משקל ההוצאות הצבאיות במטבע־חוץ בכלל הגרעון במאזן התשלומים היה בשנת 1949 — 4 אחוזים, ב־1953 — 10 אחוזים וב־1956 הגיע לשיא של 25 אחוזים מהגרעון. ב־1960 היוו ההוצאות הצבאיות 13 אחוזים מהגרעון, ב־1963 הם הגיעו ל־22 אחוזים, ואילו ב־1967 הם תרמו כ־60 אחוזים מהגרעון במאזן התשלומים.

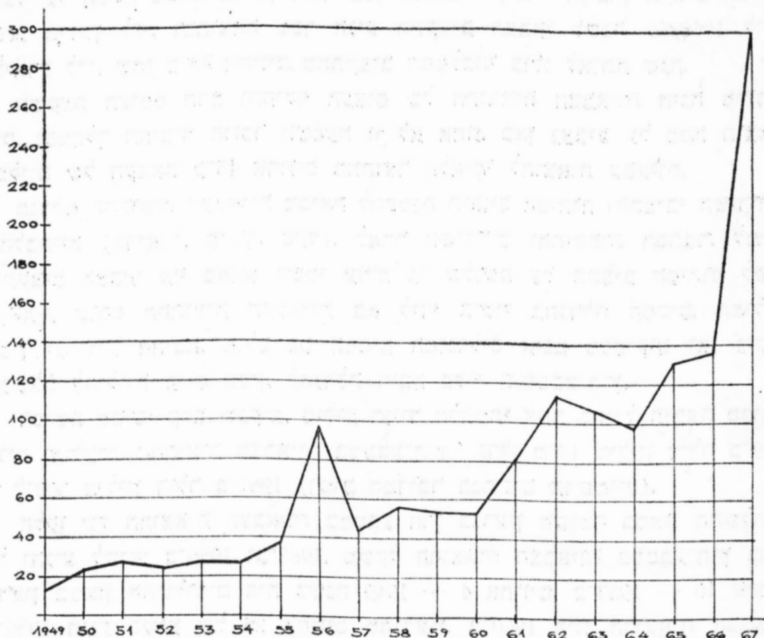
מגמה זו של גידול נטל ההוצאות הצבאיות במטבע־חוץ מהווה גורם המכביד ביותר על מאזן התשלומים של ישראל ומבטלת, למעשה, את המאמצים הנעשים להגדלת הייצוא ולהקטנת הגרעון המסחרי. מכאן המסקנה, שהקטנת ההוצאות הצבאיות עשוייה לשפר במידה רבה את מצבה הכלכלי של ישראל. למסקנה זו הגיעו גם כלכלנים כדוגמה מ. קליבנסקי, שכתב לפני שנים מספר: „אחד המרכיבים המשפיעים באופן ניכר על היקף הגרעון בחשבון השוטף הוא ההוצאות של גורמים ממשלתיים לצורכי בטחון... שינויים בזירה הבינלאומית יכולים להשפיע גם על האזור שלנו ולהביא בשלב הראשון לפחות להאטת מירוץ־החימוש, דבר שבעקבותיו תבוא הקלה ניכרת בעומס המוטל על מאזן התשלומים".[7]

מירוץ־הזיון אינו ניתן להפרדה מהתלות בהון הזר, וקודם־כל בארצות־הברית.

---

[6] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כוללת את ההוצאות במטבע־חוץ לרכישת ציוד צבאי בסעיף הייבוא של שירותים ולא של סחורות. בחיבורנו מחושבות ההוצאות הצבאיות כסכום הסעיפים „ממשלה" ו„שירותים אחרים" במאזן התשלומים.

[7] „תמורות במאזן התשלומים", **רבעון לכלכלה מס' 41/42**, 1964.



דבר זה נובע מכך, שמירוץ־הזיון הינו ביטוי לקו המדיני ההרפתקני של ממשלת ישראל, המעודד במשך השנים ע״י ממשלת ארה״ב.

בשנות ה־50 העדיפה ממשלת ארה״ב לספק לישראל נשק באמצעות בנות־בריתה. בהמלצת ארה״ב, מכרה צרפת לישראל את מטוסי „אורגאן" ו„מיסטר", ונעשתה „עיסקת נשק" עם גרמניה־המערבית. בדרך זו עקפה ארה״ב את הבטחותיה החגיגיות לא לתרום למירוץ־החימוש באזור.

בראשית שנות ה־60 שינתה ארה״ב את מדיניותה והחלה לספק לישראל ישירות נשק וציוד צבאי. מאז ועד היום מכרה ארה״ב לישראל תותחים ללא־רתע, טילי „הוק", טנקים מסוג „פאטון" ומטוסי „סקייהוק". הספקת נשק גלוייה זו העידה על כך, שארה״ב החליטה לא רק „לפרוש חסותה" על ישראל, אלא אף יעדה לה תפקיד חשוב בשמירת האינטרסים שלה במזרח־התיכון רווי הנפט.

ההוצאות הצבאיות רבות־ההיקף גורמות לגרעונות תמידיים בתקציב הממלכ־תי, גרעונות שהינם הסיבה העיקרית לתהליך האינפלציה. הגרעון בתקציב הגיע לשיאו בשנים האחרונות. הגרעון הממשלתי, או כפי שהוא מכונה, עודף הביקוש של הממשלה, גדל מ־319 מיליון ל״י ב־1965 ל־557 מיליון ל״י ב־1966 ועד ל־1537

מיליון ל״י ב־1967.[8] מכאן, שבמשך השנתיים שקדמו למלחמת „ששת הימים" ובשנת המלחמה עצמה הסתכם הגרעון הממשלתי בסכום העצום של 2.5 מיליארד ל״י.

כדי לכסות על הגרעון, הנובע בעיקר מעול ההוצאות הצבאיות, פונה הממשלה למילוות פנים ממערכת הבנקאות, שפירושם הכלכלי הוא הדפסת שטרות כסף נוספים ועידוד האינפלציה.

למדיניות הכוח, הורתה של מדיניות מירוץ־הזיון, השפעה גם על מדיניות עידוד ההון הזר. לדוגמה, נביא את פרשת הנחתו של צינור הנפט הגדול אילת־אשקלון. הרעיון להניח את צינור הנפט הגדול קרם עור וגידים מייד לאחר מלחמת־יוני, והפעלתו מתוכננת לראשית 1969. את ההשקעות הראשונות נטלה על עצמה הממשלה, אך כבר נתקבל בכנסת חוק בדבר העברת הזכיון לחברה זרה בשם אי.פי.סי. הולדינג, שתגייס הון אמריקאי ומערב־אירופי.

לפי החוק יינתנו לבעלי הזכיון הטבות מרחיקות־לכת: הם יהיו פטורים מתשלום מסים, היטלים ומכס וכן פטורים מתשלום מס־הכנסה על הדיבידנדות שיחולקו לממשלות ולחברות הזרות. הממשלה לא רק ויתרה על ההכנסות ממסים, אלא אף התחייבה לבטח את הצינור מפני נזקי מלחמה ולהעניק סיוע, במידה והחברה לא תהיה מספיק ריווחית. נוסף לכך קיבלו בעלי הזכיון זכות להקים נמלי נפט, שיהיו בשליטתם הבלעדית, בדומה לשטח האמריקאי באזור התעלה בפנמה. מהקלות והטבות ייהנו לא רק המשקיעים, אלא גם החברות המערביות, שתעברנה את הנפט שלהן דרכו. חברות אלו תהיינה פטורות מתשלום תמלוגים, וזאת בניגוד לנוהג המקובל, שמדינות בהן עוברים צינורות נפט מקבלות תמלוגים על השימוש בשטחן.

מכל האמור לעיל נובע, שבעלי ההון והחברות הזרים, שישקיעו בצינור הנפט אילת־אשקלון או יעבירו בו נפט, יעשו עסק מצויין. אך מה התועלת שתהא מכך למשק הישראלי? מסים לא ישולמו, תמלוגים לא יתקבלו, ולעומת זאת תצטרך ישראל לשלם את ההפסדים העלולים להיות. יתר־על־כן, לפי התוכנית, תשמש ישראל רק כארץ מעבר והנפט יועבר ללא עיבוד מנמל הנפט באשקלון. מכאן, שצינור הנפט המתוכנן יהיה בבחינת גוף זר במשק הישראלי.

פרשת צינור הנפט הגדול טומנת בחובה השלכות מדיניות־כלכליות מרחיקות־לכת. הצינור תוכנן כתחליף לתעלת סואץ, כשוט כלכלי ללחץ נוסף על מצרים. ממשלת ישראל, המשתפת גורמים זרים בבעלות על הצינור, שואפת, אם־כן, לשתפם בניצול האוצרות הטבעיים בשטחים הכבושים.

הנחת צינור הנפט אילת־אשקלון הינה תוצאה של מלחמת „ששת הימים" וחושפת פעם נוספת את הקשר בין מלחמה ומדיניות כלכלית, את השפעת מדיניות הכוח בכיוון של חיזוק שליטת ההון הזר במשק הישראלי.

---

[8] בנק ישראל, דו״ח 1967, עמ׳ 147.

לשאלת ההשפעה של רמת ההוצאות הצבאיות על התפתחות הכלכלית, נשוב בפרקים הבאים של החיבור, שכן זו משפיעה על התפתחות המשק, מבנהו, רמת־החיים ועוד. ואם בחנו לעיל את ההוצאות הצבאיות, הרי המטרה היתה להראות, כי אי־אפשר לנתח את מצב המשק הישראלי תוך התעלמות מהקו המדיני הכללי של ממשלת ישראל.

מדיניותה של ממשלת ישראל, גישתה לשאלות היסוד של מדינת־ישראל הם־הם אותו חטא קדמון, אותה סיבה ראשונית לקשיים ולמכשולים העומדים בפני הכלכלה הישראלית. לכן, כאשר לאחר בחינת האספקט המשקי של ההתפתחות הכלכלית (חלק I בעבודה) והאספקט החברתי (חלק II) נגיע לסיכום בדבר דרכה של ישראל לעצמאות כלכלית, שוב ניווכח, כי שאלה זו קשורה הדוקות בשאלת שינוי הקו המדיני הכללי של ממשלת ישראל.

חלק ראשון

הון, צמיחה ותלות

מטרת החלק הראשון בחיבור זה היא להצביע על התנאים המיוחדים בהם התפתח המשק הישראלי, על מבנהו ועל המדיניות הכלכלית הרשמית. תחילה תידונה השאלות הקשורות ביחסיו של המשק הישראלי עם המשק הקאפיטאליסטי העולמי — בייבוא ההון, במאזן המסחרי ובחובות המדינה. לאחר־מכן ייסקרו מבנה המשק הישראלי והשינויים שחלו בו וכן הרכב ההשקעות שנעשו בו במשך שני העשורים. ולבסוף, נצביע על היבטים (אספקטים) של המדיניות הכלכלית, המלמדים על כמה שיקולים בסיסיים המונחים ביסודה של מדיניות זו.

פרק א׳

יבוא ההון לישראל

1. מבנה יבוא ההון

ב־20 שנות קיומה של מדינת־ישראל הוזרמו למשקה למעלה מ־9 מיליארד דולר. בניכוי יצוא ההון מישראל מסתכם יבוא ההון נטו לישראל בשנים 1949 עד 1967 ב־7.7 מיליארד דולר.

נתונים אלה על היקף יבוא ההון, הלקוחים ממקורות רשמיים, אינם משקפים את כל זרימת ההון לישראל. דברים אלה אמורים, בעיקר, לגבי שנות המלחמה 1956 ו־1967, בהן, כפי שאפשר להניח, חלק לא קטן מהייבוא למטרות צבאיות לא השתקף במאזני התשלומים. אולם, גם הנתונים הרשמיים דיים, כדי להצביע על העובדה, שבמשך 20 שנות קיומה קלטה ישראל סכומים, אשר — בהתחשב בגודל אוכלוסייתה — קשה למצוא להם דוגמה מקבילה.

לוח 1
יבוא ההון (נטו) לישראל 1949 עד 1967

	במיליוני $	באחוזים
סך יבוא ההון	7654	100
1. העברות חד־צדדיות	5128	66
א. העברות פרטיות	**916**	**12**
ב. פיצויים אישיים מגרמניה־המערבית	**1194**	**16**
ג. שילומים מגרמניה־המערבית	**761**	**10**
ד. מענקים וסיוע טכני	**315**	**4**
ה. המגבית היהודית המאוחדת ומוסדות אחרים	**1842**	**24**
2. תנועת הון	2536	34
ו. „מילווה עצמאות ופיתוח"	**723**	**9**
ז. מילוות ממשלת ארה"ב	**502**	**7**
ח. מילוות אחרים	**420**	**6**
ט. השקעות הון זר	**891**	**12**

מקורות: מ. מיכאלי, **„סחר־החוץ ויבוא ההון בישראל"**, ת"א, 1963; ל.מ.ס., **שנתונים סטטיסטיים שונים; בנק ישראל, דו"ח 1967.**

שני שלישים מייבוא ההון לישראל היוו העברות חד־צדדיות — **סכומים שאין** צורך לפרעם כתום תקופה מסויימת ובעלי אופי של תרומות. מכאן, שסכום ההעב־רות החד־צדדיות היה גדול פי שניים מסכום תנועת ההון, **הכולל את תנועת המילוות וההשקעות הזרות.**

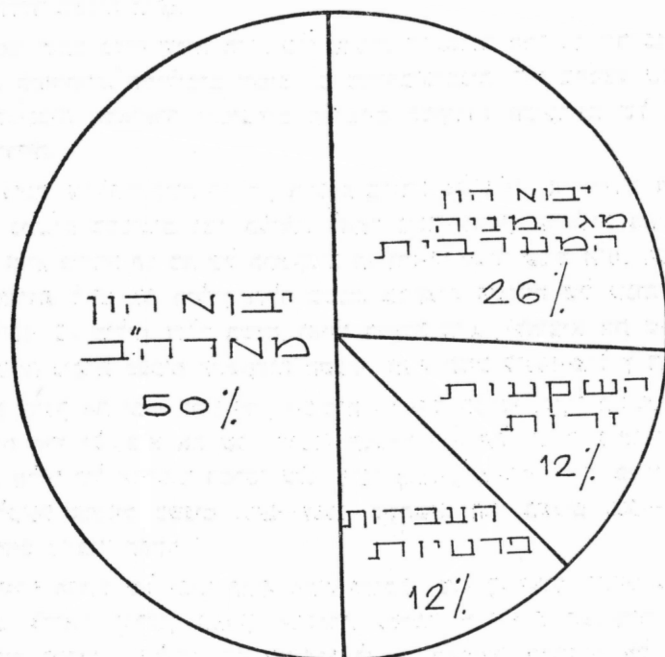
למעלה משליש מההעברות החד־צדדיות היו סכומים שהעבירו לישראל המגבית היהודית המאוחדת ומוסדות יהודיים אחרים. תרומות אלו נאספות ברובן המכריע בארצות־הברית, ורק חלק קטן מהן נאסף בקנדה, בדרום־אפריקה ובארצות מערב־אירופה.

אם נוציא מההעברות החד־צדדיות את ההעברות הפרטיות, הכוללות בעיקר העברות רכוש והון של עולים, הרי ניווכח, כי העברות אלו מתחלקות באופן שווה כמעט, בין ארצות־הברית וגרמניה־המערבית. במשך התקופה הנידונה (1949—1967) הסתכמו ההעברות החד־צדדיות מארה"ב (סעיפים ד' ו־ה' בלוח 1) ב־2.2 מיליארד דולר, ואילו ההעברות מגרמניה־המערבית (סעיפים ב' ו־ג') הגיעו ל־2 מיליארד דולר.

לעומת־זאת, בסך תנועת ההון לישראל אין לארצות־הברית מתחרה. מארצות־הברית באו לא רק ההון המופיע כסעיף **„מלוות ממשלת ארה"ב" (סעיף ז' בלוח 1), אלא גם מרבית הסכומים מהפצת ה„בונדס" — איגרות „מלווה עצמאות ופיתוח", וחלק נכבד מהשקעות ההון מחו"ל ומהמלוות האחרים.**

בהמשך יבוא ניתוח מפורט של מקורות יבוא ההון, אולם כבר על בסיס הנאמר לעיל ניתן לסכם, כי כמחצית מההון שהובא לישראל מקורה בארה"ב, רבע ממנו מקורו בגרמניה־המערבית, ואילו רבע נוסף מורכב באופן שווה מהשקעות זרות ומההעברות פרטיות.

ציור 2: הרכב יבוא ההון



מה הן המגמות העיקריות בייבוא ההון לישראל?

במשך שנות קיומה של מדינת ישראל היו תנודות, הן בהרכב ההעברות החד־צדדיות והן בהרכב המילוות וההשקעות. אולם, למרות זאת, ניתן להבחין בכמה מגמות, האופייניות לייבוא ההון.

בייבוא ההון לישראל חל גידול מתמיד, אם גם לא רצוף: הממוצע השנתי של יבוא ההון, שהיה בשנים 1950—1954 260 מיליון דולר, עלה ל־316 מיליון ב־1955—1959, ל־536 מיליון ב־1960—1964, ול־602 מיליון דולר ב־1965—1967.

ההעברות החד־צדדיות, אשר הסתכמו בשנות ה־50 ב־200—250 מיליון דולר בשנה, הגיעו בשנות ה־60 ל־300—350 מיליון דולר בשנה (להוציא את שנת 1967, בה עלו ההעברות החד־צדדיות על 500 מיליון דולר). מגמה זו של עלייה בסכום

הממוצע של ההעברות החד־צדדיות ניכרת על אף השינויים שחלו בהרכב ההעברות האלו. בשנים 1953—1965 הגיעו לישראל סכומים ניכרים ממערב־גרמניה על־חשבון הסכם השילומים. חשיבותם של סכומים אלה פחתה החל מ־1963, ולמרות זאת נשאר סכום ההעברות החד־צדדיות יציב. ההסבר לכך נעוץ בעליית היקפם של הפיצויים האישיים ממערב־גרמניה: ב־1954, הסתכמו הפיצויים ב־6 מיליון דולר, ואילו ב־1967 הם הגיעו לסכום של 120 מיליון דולר. ההעברות הפרטיות, שהסתכמו בשנות ה־50 ב־20—30 מיליון דולר בשנה, גדלו לסכום שנתי ממוצע של 70—90 מיליון דולר בשנות ה־60.

מכאן, שאם בסוף שנות ה־50 עלו מרבית ההעברות החד־צדדיות בחלקם של המגבית המאוחדת, השילומים והפיצויים ממערב־גרמניה, הרי באמצע שנות ה־60 נותרו המגבית המאוחדת והפיצויים האישיים כמקורות העיקריים של ההעברות החד־צדדיות.

בתנועת המילוות קשה להבחין במגמה ברורה של עלייה או ירידה, כיוון שה־נתונים ניתנים בסכומים נטו, כלומר, לאחר ניכוי פרעון המילווה באותה שנה. לעומת זאת, ברורה המגמה של ההשקעות הזרות: בראשית שנות ה־50 הגיעו ההש־קעות הזרות ל־20—30 מיליון דולר בשנה, במחצית השנייה של שנות ה־50 הן ירדו ל־10—15 מיליון דולר בשנה, ואילו בשנות ה־60 (להוציא את שנת 1967) חלה עלייה ניכרת בסכום ההשקעות השנתי, והוא הגיע ל־100 מיליון דולר.

אם לחלק את יבוא ההון להון המופנה לסקטור הפרטי ולהון המופנה לסקטור הציבורי, הרי (להוציא את שנת 1967) המגמה היא של עלייה במשקל הסקטור הפרטי. חלקו של הסקטור הפרטי עלה מ־20 אחוזים מייבוא ההון בשנים 1950—1954 לכ־50 אחוזים בשנים 1965—1967, כשהשיא הוא בשנים 1960—1964 — 60 אחוזים מייבוא ההון.[1]

ההיקף הגדול של יבוא ההון, מחד, והרכבו, מאידך, יצרו תנאים להתרחבות משקית, על־אף הגרעון במאזן המסחרי, למימון ההוצאות הצבאיות ולתשלום ההלוואות והריבית עליהן. הם איפשרו לעמוד בהוצאת הרווחים על ההשקעות הזרות ואף לצבור יתרות במטבע־חוץ. לגבי כל תקופת קיומה של מדינת ישראל ניתן לומר באופן כללי, כי $^2/_3$ מייבוא ההון שימשו למימון הגרעון במאזן המסחרי, ואילו $^1/_3$ — לתשלום חובות ולצבירת יתרות מטבע־חוץ.

הגרעון המסחרי כוסה ברובו ע״י העברות חד־צדדיות. במשך השנים 1949 עד 1965 הסתכם עודף הייבוא ב־6 מיליארד דולר. ההעברות החד־צדדיות (נטו) באותה תקופה הסתכמו ב־4.2 מיליארד דולר, ותנועת ההון (נטו) — ב־1.7

---

[1] הרשות לתכנון כלכלי, התפתחות המשק הלאומי, ההתקדמות בעבר ותוכנית לעתיד, עמ' 161.

מיליארד דולר בקירוב, מכאן, שההעברות החד־צדדיות כיסו 70 אחוזים מעודף הייבוא ואילו תנועת ההון — כ־30 אחוזים ממנו.[2]

המגמה הכללית לגבי כיסוי הגרעון השוטף הוא במעבר מהעברות חד־צדדיות להלוואות. מגמה זו, שנתחזקה לאחר תום השילומים ועם הגידול בהוצאות הצבאיות ערב מלחמת יוני 1967, באה לידי ביטוי בנתונים הבאים: בשנים 1965—1966 הסתכם הגרעון המסחרי ב־584 מיליון דולר וההוצאות הצבאיות במטבע־חוץ — ב־265 מיליון דולר. מכאן, ששני סעיפים אלה ביחד הסתכמו בהוצאה של 849 מיליון דולר. באותן שנתיים הגיעו ההעברות החד־צדדיות ל־654 מיליון דולר,[3] מכאן, שישראל זקוקה היתה להלוואות והשקעות בהיקף של כ־200 מיליון דולר, כדי לממן את יתרת הגרעון המסחרי וההוצאות הצבאיות במטבע־חוץ.

המשבר המלחמתי בשנת 1967 גרם לשינוי במגמה זו: הוא הביא לירידה תלולה בהשקעות הפרטיות, שהסתכמו (נטו) ב־14 מיליון דולר, ולהכפלת ההעברות החד־צדדיות, שהגיעו ל־522 מיליון דולר. באותה שנת 1967 היו הגרעון המסחרי 137 מיליון דולר וההוצאות הצבאיות במטבע־חוץ (הסעיף — „ממשלה") 221 מיליון דולר. אולם, באותה שנה נרשמה השמטה של 114 מיליון דולר, שלא היה דומה לה בהיקפה בעבר. מאחר שההשמטה פירושה כי הממשלה הוציאה 114 מיליון דולר מבלי להצביע, מניין נתקבל סכום זה, ניתן להניח, שהשמטה זו קשורה בהוצאות מלחמת יוני, ולכן יש מקום לצרפה להוצאות הצבאיות באותה שנה. אך בעוד הגרעון המסחרי וההוצאות הצבאיות („ממשלה" + „השמטה") הגיעו ל־472 מיליון דולר,[4] היו ההעברות החד־צדדיות באותה שנה 522 מיליון דולר. כלומר, ההעברות כיסו שני סעיפים אלה ועוד נותרו 50 מיליון דולר.

השנים הבאות תורנה, אם אכן השתנתה המגמה שניכרה בשנים 1965—1966, או ששנת 1967 תישאר שנה יוצאת־דופן.

2. יבוא ההון הממלכתי מארה"ב ומגרמניה־המערבית

בייבוא ההון הממלכתי נכללו כל הסכומים, שנתקבלו ע"י ממשלת ישראל, הן אלה שנוצלו על־ידיה להשקעות במשק והן אלה שנוצלו לכיסוי גרעונותיה השוטפים. יבוא ההון הממלכתי כולל, איפוא, הן חלק מההעברות החד־צדדיות והן את מרבית תנועת ההון.

בטרם נבחון את המטרות וההשלכות של יבוא ההון הממלכתי לישראל, נסקור בקצרה את הרכב יבוא ההון הממלכתי מארצות־הברית ומגרמניה־המערבית.

---

[2] N. Halevi, R. Klinov-Malul, **The Economic Development of Israel**, Jerusalem 1968, p. 155.

[3] ל.מ.ס., **שנתון סטטיסטי לישראל מס. 18**, 1967, עמ' 194.

[4] בנק ישראל, **דין וחשבון 1967**, עמ' 34.

יבוא הון ממלכתי מארצות־הברית

כפי שצויין לעיל, כמחצית מכלל יבוא ההון לישראל מקורה בארה״ב. במסגרת יבוא ההון הממלכתי מארה״ב נכללים המענקים והסיוע הטכני, המילוות של ממשלת ארה״ב ושל מוסדות ממלכתיים אמריקאיים וכן מילוות של מוסדות בנקאיים בינלאומיים, שהינם תחת השפעתה של ארה״ב. היקף יבוא ההון לישראל ממקורות אמריקאיים אלה הסתכם במשך 20 שנות קיום המדינה בלמעלה ממיליארד דולר.

המענקים והסיוע הטכני מארה״ב שימשו מקור חשוב של הון בשנים הראשונות לקיום המדינה והגיעו לשיאם בשנת 1952. בשנת 1951 נכללה ישראל בתוכנית הסיוע של ארה״ב וקיבלה מילווה בסך 185 מיליון דולר לרכישת סחורות בארה״ב. את תמורת הסחורות בל״י היתה הממשלה חייבת להכניס לחשבון מיוחד, ממנו הורשתה ליטול להשקעות רק באישור משלחת הפעולות האמריקאית בישראל (U. S. Operations Mission in Israel), בשנים האחרונות כלולים בסעיף זה סכומים אפסיים. כבר החל משנת 1954 הפך חלק מהסיוע האמריקאי להלוואה שפרעונה בל״י, ואילו החל משנת 1962 הומר כל הסיוע במילוות שפרעונם בדולרים.

תהליך דומה של מעבר מפרעון בל״י לפרעון בדולרים עבר גם על עודפי החקלאות. ישראל החלה לקבל עודפי חקלאות מארה״ב במסגרת „חוק 480״ בשנת 1954. ב־31.3.67 הסתכמו עודפי החקלאות שקיבלה ישראל מאז 1954 ב־340 מיליון דולר.[5] חלק מהעודפים ניתן ללא תשלום, ואילו התמורה בל״י של חלק אחר מהעודפים הועברה ע״י ממשלת ישראל בל״י לקרן מיוחדת בשם קרן תמורה. (עד ראשית 1967 רוכזו בקרן התמורה כ־800 מיליון ל״י). החל ממארס 1968 צריכה ישראל לשלם 75 אחוזים מתמורת עודפי המזון בדולרים לארה״ב. ע״י צעד זה איבד יבוא העודפים את יתרונו העיקרי — תשלום בלירות ישראליות, אולם דבר זה לא מנע מממשלת ישראל להמשיך ולחתום על הסכמי עודפים. כפי שמעריכים, יגיע ערך עודפי החקלאות האמריקאיים שיובאו לישראל ב־1968/69 ל־31 מיליון דולר.

לייבוא עודפי החקלאות מארה״ב השלכות, המאפיינות את ייבוא ההון הממלכתי מארצות־הברית. מאז 1957 מופנה חלק מתמורת עודפי המזון בל״י לקרן קולי. קרן זו, הנמצאת בפיקוח אמריקאי, אישרה עד סוף 1965 הלוואות בסך 64 מיליון ל״י בריבית של 10 אחוזים. מי מקבל אשראי מקרן זו? ובכן, מסתבר, שהקרן מעניקה הלוואות רק לאותן חברות, שלפחות 20 אחוזים מהונן הוא בידי אזרחי ארה״ב, שיש להן הסכמי יידע עם חברות אמריקאיות, או שהן מרחיבות את השוק בשביל תוצרת חקלאית מארה״ב, וכל זאת בתנאי שהן אינן מייצאות לארה״ב. מכאן, שההסכם בדבר עודפי חקלאות משמש בידי ארה״ב כמכשיר לעידוד ההון האמריקאי הפרטי הפועל בישראל.

---

[5] האוצר, דין־וחשבון כספי ל־31.3.67, עמ׳ 58.

חלק מתמורת עודפי המזון בל״י מועמד לרשות ממשלת ארה״ב למימון הוצאותיה בארץ (החזקת השגרירות וכו׳). אולם, מאחר שסכומים אלה גדולים ביותר, מלווה ארה״ב מתוכם לממשלת ישראל. ב־1967, למשל, קיבלה ישראל מילווה של 20 מיליון לירות ישראליות ממקור זה להשקעה בבנק לפיתוח התע־שיה. מכאן שע״י הלוואה קנתה לה הממשלה האמריקאית חזקה בבנק מרכזי, המחלק את ההלוואות מתקציב הפיתוח ומשפיע על כיווני ההתפתחות של התע־שייה הישראלית.

השלכה אחרת של עודפי החקלאות היא בתחום הגברת הייצוא של תוצרת חקלאית אמריקאית לישראל, שלא במסגרת העודפים. לפי ההסכם בדבר הספקת העודפים, צריכה ישראל לקנות גם כמות מסויימת של תוצרת חקלאית אמריקאית בכסף מלא, בכלל זאת — פולי סוייה, מספוא וחיטה.[6]

מבחינת היקף ההלוואות ניצב במקום הראשון בין המוסדות האמריקאיים הבנק לייצוא ולייבוא („אכסים״). בנק זה נוסד בשנת 1945 כסוכנות הממשלה האמריקאית לעידוד הייצוא האמריקאי ע״י מתן הלוואות.

מיד לאחר הקמתה, בשנת 1949, קיבלה ישראל את המילווה הראשון מהבנק לייצוא ולייבוא בסך 100 מיליון דולר. מילווה זה סימל את הסכמתה של ממשלת ישראל להצטרף למחנה שבראשו עומדת ארה״ב, והיה צעד בעל משמעות כלכלית ומדינית מרחיקת־לכת.

בשנים 1949 עד 1967 קיבלה ישראל מהבנק לייצוא ולייבוא 7 מילוות בסכום כולל של 238 מיליון דולר. המילוות ניתנו לישראל לשם רכישת ציוד ומכונות מארה״ב לתעשייה, לפיתוח הנמלים ולהרחבת רשת החשמל. בחלק מהמילוות השתמשה ממשלת ישראל להרחבת נמלי אשדוד וחיפה, להנחת מוביל המיים הארצי, לתוספת יחידות הפקה לחברת החשמל. חלק אחר מהמילוות ניתן בערבות ממשלת ישראל ל„אל־על״, למפעלי הנייר בחדרה ולתעשיות הפטרוכימיות.

על המילוות שישראל מקבלת מהבנק לייצוא ולייבוא היא משלמת בכל פעם שיעור ריבית גבוה יותר: המילווה הראשון שקיבלה ישראל בשנת 1949 ניתן לה בריבית של 3.5 אחוזים, ואילו החל מ־1966 הועמד שער הריבית על 6 אחוזים.

באמצעות המילוות של הבנק לייצוא ולייבוא מדרבנת ממשלת ארה״ב את ציוד המשק הישראלי במכונות אמריקאיות ובכך מקלה על חדירתן של חברות

---

[6] מאלפת בעניין זה המובאה להלן מ„מוסף ישראל־אמריקה״ של „מעריב״, דצמבר 1967:

„העובדה שאנו מקבלים שמני מאכל במסגרת ההסכם, מחייבת אותנו לקנות בארה״ב כמות מסויימת של זרעי שמנים, מחוץ להסכם. מדובר בעיקר בפולי סויה, מהם מיוצרים כיום יותר מ־20 אחוז משמן המאכל המקומי... רכישות פולי הסויה בארה״ב הלכו וגברו בשנים האחרונות, עד שהגיעו אשתקד להיקף של 31 מיליון דולאר. היום מהווה ישראל אחד הלקוחות העיקריים של הסויה האמריקאית, ובכך היא מרימה מצידה תרומה לחקלאות של ארה״ב״.

אמריקאיות למשק הישראלי. יחד־עם־זאת ניתנת מרבית ההלוואות להשקעות במפעלי תשתית — בנמלים, בדרכים, בפיתוח רשת החשמל ובהרחבת רשת ההשקייה, ולא במפעלים של התעשייה המעבדת, שתוצרתם עשוייה להתחרות בתוצרת אמריקאית.

ארה"ב מפיקה גם רווחים ישירים ממתן המילוות, וזאת בצורת תשלומי הריבית. עד סוף 1967 שילמה ישראל לבנק לייצוא ולייבוא ריבית ואגרות בסכום של 63 מיליון דולר, וזאת נוסף להחזרת הקרן.

להקמת תחנות־כוח ולפיתוח רשת־הטלפונים קיבלה ישראל שורה של מילוות מן „הסוכנות לפיתוח בינלאומי" (Agency for International Development). אי.י.ד. הינה סוכנות אמריקאית רשמית, שהוקמה בשנת 1961, והפועלת כיום ב־70 ארצות.

הסוכנות לפיתוח בינלאומי מגישה סיוע אמריקאי ממלכתי, ודורשת, יחד־עם־זאת, שהמדינה המקבלת אותו תעודד הקמת מפעלים בהשתתפות הון פרטי זר. סוכנות זו גם ערבה למשקיעים אמריקאיים פרטיים בחו"ל, במקרה ורכושם מופקע, או נהרס במלחמה.

ממשלת ישראל, אשר כפי שנראה להלן, עודדה ומעודדת השקעות הון פרטיות בישראל, קיבלה מהסוכנות לפיתוח בינלאומי מילוות בסכום כולל של 85 מיליון דולר, וכן 2 מילוות, שעל היקפם אין נתונים („מילווה 120" ו„מילווה מיוחד").

בשנת 1962 קיבלה ישראל מילווה בסך 10 מיליון דולר מהקרן האמריקאית „הקרן להלוואות פיתוח" (Development Loan Fund), אך באינפורמציה לגביו נאמר רק שהוא מילווה „כללי".

4 מילוות בסכום של 188 מיליון דולר קיבלה ישראל מן הבנק הבינלאומי לשיקום ופיתוח. בנק זה נוסד ב־1944, ושליש ממניותיו נמצא בידי ממשלת ארה""ב. ישראל חברה בבנק זה מאז 1954, אך את המילווה הראשון ממנו קיבלה בשנת 1960. המילוות מהבנק הבינלאומי, כמו מהבנק לייצוא ולייבוא, ניתנים, בעיקר, לפיתוח נמלים וכבישים. המילווה הגדול ביותר שנתקבל מהבנק הבינלאומי בסך 113 מיליון דולר והועבר באמצעות הממשלה לבנק לפיתוח התעשייה, זכה לתואר „מילווה מיוחד". ידוע, כי ישראל משתפת פעולה עם הבנק הבינלאומי גם בארצות אחרות: חברות ישראליות פועלות במסגרת מילוות הבנק למדינות שונות.

אם לסכם את כל המילוות, המענקים והעודפים החקלאיים שקיבלה ישראל ממוסדות אמריקאיים רשמיים ורשמיים־למחצה, הרי יגיע סכומם ל־1.2 מיליארד דולר, או כ־15 אחוזים מכלל יבוא ההון (ברוטו) לישראל. סכום זה חשיבותו רבה מהיקפו האבסולוטי וממשקלו היחסי בכלל יבוא ההון לישראל. הוא ניתן ע"י מוסדות אמריקאיים, שייעודם הוא לשרת את המונופולים האמריקאיים ולהקל עליהם את החדירה למשקים זרים, ולמטרות מסויימות, אסטרטגיות בעיקר, התר־אמות את המדיניות האמריקאית. הדברים נכונים במיוחד לגבי אותם מילוות המוגדרים כ„מיוחדים", „כלליים"", וכולי.

לייבוא ההון מארצות־הברית, המגיע לידי ממשלת ישראל, יש להוסיף את הכנסות מילווה העצמאות והפיתוח והמגבית היהודית המאוחדת. הפצת איגרות המילווה („הבונדס") ואוסף התרומות למגבית נעשים בעיקר בקרב יהודי ארצות־הברית, באמצעות המנגנון הציוני המקומי וע"י שליחים מטעם ממשלת ישראל. לכאורה, אין לממשלת ארה"ב כל קשר להכנסות המילווה והמגבית, אלא שדבר זה הינו רק למראית־עין. למעשה, מעודדת ממשלת ארה"ב את רכישת איגרות המילווה והתרומות למגבית ע"י כך שהיא מתירה לאזרחים האמריקאיים להוריד את סכומי האיגרות והתרומות מההכנסה החייבת במס ואף מרשה להעביר את הסכומים הללו לישראל. נוסף לכך, רכשה ממשלת ארה"ב השפעה ישירה על ריכוז הסכומים וחלוקתם, כאשר ההסתדרות הציונית הסכימה, בלחץ ארה"ב, להקים את „הסוכנות היהודית לימיטד" בארה"ב. ע"י צעד זה, הועבר המקום בו מתקבלות ההחלטות החשובות, מירושלים לניו־יורק.

ראשיתו של מילווה העצמאות והפיתוח במאי 1951, וב־1967 כבר הכריזו על הפצת סידרה שישית של איגרות המילווה. איגרות־החוב האלה נמכרות ל־10—15 שנה ונושאות ריבית שנתית של 4 אחוזים. כל בעל איגרות־חוב אלה רשאי לתבוע את פרעונן המוקדם בל"י למטרה של השקעה או תיור בישראל. מרבית איגרות־החוב של המילווה, אכן נפדות בלירות ישראליות — ע"י משקיעים ותיירים, או ע"י מוסדות, המקבלים את האיגרות כתרומה.

ההכנסות ממילווה העצמאות והפיתוח בשנים 1951/52 עד 1966/67 הסתכמו ב־933 מיליון דולר. באותה תקופה נפדו איגרות של המילווה בסכום של 404 מיליון דולר, ובידי ציבור הרוכשים (בארה"ב בעיקר) נותרו איגרות בסכום של 529 מיליון דולר.[7] בשנים האחרונות הלך וקטן ההפרש בין מכירת האיגרות החדשות לבין פדיון האיגרות הקודמות, וכתוצאה מכך ירדו העברות המילווה לישראל עד ל־12 מיליון דולר בשנת 1966/67. בשנת 1967, בעקבות מלחמת „ששת הימים", גדלו במידה רבה מכירות האיגרות של מילווה העצמאות והפיתוח, והן הסתכמו ב־232 מיליון דולר.

רכישת איגרות המילווה מוצגת, בדרך־כלל, כמעשה נדבני־כמעט, אך המציאות שונה. קודם־כל, ישראל משלמת על איגרות־חוב אלה ריבית גבוהה יחסית, העולה על הריבית המקובלת לגבי ההלוואות של ממשלת ישראל.[8]

עובדה זו עורה ספיקות רציניים בדבר כדאיות המילווה אף בקרב כלכלנים התומכים במדיניות הממשלתית. „בהעריכנו את הבונדס (איגרות המילווה — ת. ג.) כהלוואה זרה שולית (מרג'ינלית) כלום אין ההבדל בין שיעור הריבית

---

[7] האוצר, **דו"ח כספי ל־31.3.67**, עמ' 56/57.

[8] „שער הריבית האפקטיבי (הכולל את הוצאות ההפצה) שישראל משלמת על איגרות־חוב אלה (של מילווה העצמאות והפיתוח — ת. ג.) גבוה מהריבית הממוצעת על יתר החוב החיצוני הישראלי (למועד ארוך ובינוני)" (א. מורג, **מימון הממשלה בישראל, התפתחות ובעיות**, ירושלים, תשכ"ז, עמ' 300).

למעשה על הבונדס לבין השיעור המתקבל על יתרות מטבע זר מחיר גבוה מדי, אותו יש לשלם תמורת החזקתן של יתרות שוליות אלו?".[9]

שנית, רכישת האיגרות הינה עסק משתלם עבור בעלי־הון המשקיעים בישראל. בעלי־הון אלה רוכשים את איגרות המילווה בשער הנמוך במידה ניכרת מהשער הנקוב, מביאים אותן לישראל, ומקבלים כאן מידי הממשלה את מלוא ערכן בל"י. כתוצאה מההפרש בין מחיר הקנייה ומחיר הפדיון של האיגרות, מגדילים המש־קיעים הזרים במידה רבה את ההון שבידיהם.

הצינור העיקרי להעברת התרומות של יהודי ארצות־הברית לישראל היא המגבית היהודית המאוחדת. נוסף למגבית המאוחדת, מגייסים בארה"ב תרומות גם ההסתדרות הכללית, מוסדות להשכלה גבוהה בישראל, ויצ"ו ועוד.

הכסף המגיע לישראל מהמגבית היהודית המאוחדת, ראשיתו בקרנות מרכזיות, האוספות תרומות מחברי הקהילות היהודיות. הללו מעבירות שני־שלישים מהסכום שניתן להן לממשלת ישראל, ושליש — לאירגון היהודי האמריקאי „ג'וינט", הפועל בארצות שונות.

בשנים 1949—1967 הסתכמו ההכנסות של ממשלת ישראל מהמגבית היהודית וממוסדות אחרים בסך 1.8 מיליארד דולר (ראה לוח 1). בשנות ה־60 הועברו לישראל מדי שנה בממוצע 90 מיליון דולר, וסכום זה „קפץ" בשנת 1967 ל־320 מיליון דולר — סכום שלא היה כדוגמתו בשנים הקודמות.

ההכנסות מהמגבית היהודית המאוחדת היו בכל השנים גבוהות במידה רבה מהכנסות מילווה העצמאות והפיתוח, וחשיבותן העיקרית היתה במתן אפשרות לממשלה לכסות את גרעונותיה ע"י העברות חד־צדדיות רבות־היקף.

בראש המגבית היהודית המאוחדת עומדים בעלי הון יהודיים אמריקאיים, כמו א. פיינברג, ש. רוטברג, י. שוורץ ול. בויאר. בעלי־הון אלה משלבים את פעילותם במגבית יחד עם השקעות הון פרטיות בישראל. ש. רוטברג, למשל, הינו מראשי „חברת משקיעי ישראל", שהוקמה בשנת 1959 ביוזמת ל. אשכול. חברה זו השקיעה, בין הייתר, בבנק לפיתוח התעשייה ובשורה של מפעלים ובנקים ממשלתיים, כגון בנק טפחות.

ייבוא ההון הממלכתי ממערב־גרמניה

ייבוא ההון הממלכתי ממערב־גרמניה היה בעיקרו יבוא הון לפי הסכם השילומים. לפי הסכם זה התחייבה גרמניה־המערבית להעביר לידי ממשלת ישראל 3,450 מיליון מארקים גרמניים (853.7 מיליון דולר), מהם 820 מיליון מארקים כדולרים, והייתר — בציוד וסחורות, והסכם זה בוצע במלואו.

לאחר שתם הסכם השילומים, נמשכו הקשרים ההדוקים בין ישראל לבין מערב־גרמניה. לפי בקשתה, קיבלה ממשלת ישראל ממערב־גרמניה שני מילוות — האחד ב־1966, והשני ב־1967 — שסכום כל אחד מהם היה 40 מיליון דולר.

---

[9] N. Halevi, R. Klinov-Malul, op. cit., p. 161.

מכאן, שסך יבוא ההון הממלכתי מערב־גרמניה הסתכם עד סוף 1967 ב־930 מיליון דולר, סכום שאינו נופל בהרבה מסכום יבוא ההון הממלכתי מארה״ב (1.2 מיליארד דולר).

הסכם השילומים נוצל כולו עד סוף 1965. במשך השנים 1952/53—1965/66 נרכשו, תמורת כספי השילומים, דלק בסכום של 250 מיליון ל״י וסחורות שערכן 1.6 מיליארד ל״י.[10]

השילומים המערב־גרמניים הופנו ברובם לרכישת דלק, אוניות וציוד חרושתי. השילומים נתחלקו כדלהלן: אוניות וציוד חרושתי — 40 אחוז, דלק — 30 אחוז, מוצרי תעשייה קלה וחקלאות — 13 אחוז, ברזל ומתכות אל־ברזליות — 11 אחוז, שירותי הובלה ובנקאות — 6 אחוז.[11] תמורת כספי השילומים רכשו כ־1500 מפעלי תעשייה בארץ ציוד מערב־גרמני ואילו ממשלת ישראל רכשה 52 ספינות, תחנת־שאיבה למפעל המיים הארצי ו־5 תחנות־כוח. סכום של כ־250 מיליון מארקים נועד לקניית נשק, אולם לאחר מחאות של הארצות הערביות נמסר על ביטול חלק מהעיסקה ועל תשלום פיצויים כספיים על הביטול לממשלת ישראל.

להסכם השילומים בין ממשלות ישראל ומערב־גרמניה היו השלכות מרחיקות־לכת. הסכם זה נוצל ע״י שלטונות מערב־גרמניה כתעודת־הכשר וכאמצעי לטיהור דמותו של המשטר הרבנשיסטי בארצם. על רקע ההסכם הכספי ניתן להבין את הכרזותיהם של בן־גוריון ואחרים, לפיהן „גרמניה (המערבית) של היום הינה גרמניה אחרת״, ואת תמיכתה של ממשלת גרמניה־המערבית בממשלת ישראל בעת מלחמת יוני 1967 ולאחריה.

אולם, השלכותיו של הסכם־השילומים לא היו מדיניות בלבד, אלא אף כלכליות. ההסכם שימש למונופולים המערב־גרמניים בסיס להזמנות נוחות ולהכ־נסות בלתי־מבוטלות לבנקים של גרמניה־המערבית. לעומת זאת, היו להסכם השילומים שורה של השלכות שליליות על המשק הישראלי.

לפי ההסכם התחייבה ממשלת מערב־גרמניה לשלם את דמי השילומים בשיעורים שנתיים שווים במשך 12 שנים. אולם, ממשלת ישראל ניצלה את השילומים במידה שעלתה על הסכומים השנתיים, וכדי לכסות על ההפרש, נאלצה ליטול מילוות אצל בנקים מערב־גרמניים. על מילוות אלה שילמה ישראל ריבית בסך 160 מיליון מארקים.

האוניות נמכרו לישראל במחיר שעלה (לפי עדות מנהל צים לשעבר, ד״ר וידרא) ב־40 אחוזים על המחירים העולמיים. מחיר זה חייב את הנהלת צי״ם לשלם ריבית גבוהה, יחסית, לממשלת ישראל והקשה על תפעול ריווחי של האוניות.

חלק מהציוד שנתקבל תמורת השילומים לא היה מתאים לתנאים והצטיין באיכות לקוייה. לדוגמא: קרובות רכבת המונעים בכוח עצמי נזדקקו לתיקונים

---

[10] האוצר, דו״ח כספי ל־31.3.66, עמ׳ 32.

[11] מ. קליבנסקי, „מאזן התשלומים של ישראל״, רבעון לכלכלה מס׳ 48, 1966.

כבר מראשית הפעלתם, ורכבת ישראל נאלצה להשתמש בהם כקרונות רגילים. (ממשלת ישראל נהגה, כפי הנראה, לפי הכלל: „אין בודקים שיניו של סוס שניתן במתנה”...).

רוב הציוד התעשייתי שיובא ממערב־גרמניה שימש לציודם של 166 מפעלי טכסטיל. דבר זה גרם לגידולו של הענף בממדים שעלו על אפשרויות השיווק בישראל והייצוא, לגרעונות תמידיים ולגרע־עומס של המפעלים.

הקשרים הכלכליים, שנקשרו בין המשקים הישראלי והמערב־גרמני, הביאו לזרם של הון השקעות מערב־גרמני. לפי דו״ח מרכז ההשקעות, הושקע בישראל בשנים 1961—1965 הון מערב־גרמני בסך 3.5 מיליון דולר.

בנק האיגודים המקצועיים במערב־גרמניה („באנק פיר גמיינווירטשאפט”), שהינו הבנק הרביעי בגודלו באותה ארץ, השקיע בישראל והילווה למוסדות יש־ראליים סכום של כ־100 מיליון דולר, והפך לאחד המשקיעים החשובים במשק הישראלי. לחברות גרמניות נמסר ביצוע עבודות ההרחבה של מפעלי תמנע, שהינם ממפעלי היסוד של המשק. יחד עם זאת, נוהגים בעלי־ההון המערב־גר־מניים להשקיע במפעלים קיימים ובאמצעות חברות שמושבן בשוויץ ובארצות אחרות, וזאת לצורך הסתרת הזהות.

לאחר קשירת הקשרים הדיפלומטיים בין ישראל ומערב־גרמניה באוגוסט 1965 נתהדקו עוד יותר קשרי המסחר והכלכלה ביניהן, ודבר זה בא לידי ביטוי בהקמת הלשכות־למסחר הדו־לאומיות בתל־אביב ובפרנקפורט באפריל 1967. מעניין לציין, כי כסגן־נשיא „לשכת המסחר ישראל־גרמניה” נבחר איש הקונצרן ההסתדרותי „כור”, נ. בלומנטל, ואילו כנשיא הלשכה בפרנקפורט מכהן שר־הפנים המערב־גרמני, בנדה.

מכאן המסקנה, שהסכם־השילומים הזרים אמנם סכומים לא־מבוטלים למשק הישראלי, אך לא היה זה ייבוא ללא תמורה: ישראל „שילמה” עבור השילומים מחיר מדיני בצורת „תעודת־הכשר”, ומחיר כלכלי בדמות חדירתם של המונופולים המערב־גרמניים למשק הישראלי.

3. מטרותיו ותוצאותיו של יבוא ההון הממלכתי

יבוא ההון הממלכתי לישראל מבטא את הקשר ההדוק של ישראל עם שתי המעצמות האימפריאליסטיות — ארצות־הברית ומערב־גרמניה. למילוות שקיבלה ישראל מארצות אחרות משקל מועט ביותר במכלול יבוא ההון לארץ.[12]

כדי להבין את השפעת יבוא ההון האמריקאי והמערב־גרמני, יש לברר את השאלה, מה הן מטרות מדינות אלו בייצאן הון ממלכתי לארצות אחרות ובכלל זה לישראל. ידוע, כי ההון המונופוליסטי תר אחר השקעות בארצות זרות, כדי להגדיל את רווחיו, להשתלט על מקורות גלם, לנצל כוח עבודה זול ולהגדיל

---

[12] המילוות האחרים שישראל קיבלה: מילווה צרפתי בסך 27 מיליון דולר בשנת 1957, ומילווה קנדי בסך 2 מיליון דולר בשנת 1963.

את ייצוא מוצריו. לייצוא ההון באמצעות ממשלות (סיוע, מענקים), או מוסדות ממשלתיים, גם־כן אופיינית מטרה זו. כפי שצויין לעיל, המילוות מהבנק לייצוא ולייבוא, למשל, ניתנים בתנאי, שמקבלן רוכש תמורתם סחורות וציוד המיוצרים בארה״ב. ע״י התנאה זו קושר הבנק את המשק המקבל עם החברות האמריקאיות ועל־ידי־כך מגדיל את רווחיהן ומקטין את הסיכון (החברות מקבלות מהבנק ערבות לתשלום עבור סחורותיהן). מבחינה זו מבטא ייצוא ההון הממלכתי את האינטרס הכלכלי הישיר של החברות הפרטיות במכירת מוצריהן והגדלת רווחיהן.

חובה זו לרכוש את הציוד בארץ הנותנת את המילווה פוגעת בצורות שונות באינטרסים של הארץ הלווה. בארה״ב, למשל, גבוהים מחירי הציוד מהמחירים הנהוגים בשוק העולמי, והפרש זה מגיע עד 50 אחוזים. בו־בזמן גבוה תעריף ההובלה באוניות אמריקאיות ב־40—100 אחוזים מהתעריף הבינלאומי. והנה, לפי התנאים של המילוות האמריקאיים, חייב הלווה לא רק לרכוש ציוד במחירים גבוהים, אלא גם להובילו באוניות אמריקאיות, תמורת תעריף יקר.

הקשרים הכלכליים הנוצרים בעיקבות המילווה והמענקים הממלכתיים מביאים לכך, שלמעשה כל הסכומים הניתנים ע״י ארה״ב או ארצות אחרות, חוזרים לארץ־מוצאם, ולעיתים אף עולים הסכומים החוזרים על סכומי ההלוואות וההשקעות בחו״ל.

ישראל, המקבלת סכומים גדולים ביותר מארה״ב בצינורות ממלכתיים, מוציאה בארה״ב על רכישת ציוד, מוצרים ונשק, סכומים המשתווים לסכומים המתקבלים מארה״ב, אם לא עולים עליהם.[13] דבר זה בא לידי ביטוי גם בעודף הרב של הייבוא מארה״ב בהשוואה לייצוא הישראלי אליה. ישראל נכללת בין 48 הארצות המהוות את הלקוחות הגדולים ביותר של ארה״ב, והינה הלקוח הטוב ביותר של תוצרת אמריקאית במזרח־התיכון.

אף שר־האוצר לשעבר, פ. ספיר, בבואו לסכם את יחסי ישראל־ארה״ב, הגדיר את הסיוע האמריקאי כברכה למשק האמריקאי: „הסיוע הכלכלי מארה״ב הלך וירד במשך השנים, אך הקניות מארה״ב הלכו ועלו. המסקנה: הסיוע הכלכלי ניתן איפוא, כעזרה לישראל, אולם בטווח ארוך הוכיח את עצמו גם כברכה למשק האמריקאי. יש סוגי ציוד רבים, שיבואנים ישראליים מעדיפים לקנות בארה״ב... חלק ניכר — אם לא הכל — מן התרומות, המוזכרות לעיל, מצא, איפוא, את דרכו בחזרה אל המשק שתרם אותן״.[14]

יבוא ההון הממלכתי מוליך ליצירת קשרים כלכליים הפועלים גם לאחר

---

[13] „לאמיתו־של־דבר, אי־אפשר לראות בדולרים האמריקאיים המגיעים לישראל דולרים המיוצאים לחו״ל, שכן אנו מוציאים אותם בארה״ב כמעט עד הסנט האחרון. עתה אנו מעוניינים להוציא בארה״ב אפילו את הכסף שהיינו מוציאים בעבר במקומות אחרים על רכישת נשק הגנה חיוני, ובראש־ובראשונה על מטוסי הפצצה...״ (פיליפ בן, „מעריב״, 22.3.68).

[14] „ישראל־ארה״ב, 20 שנות ידידות״, מוסף של „דבר״, 29.3.68.

שנסתיימו תשלומי הסיוע. דוגמה לכך יכולים לשמש הקשרים הכלכליים בין ישראל לגרמניה־המערבית. כפי שהוזכר לעיל, נסתיים הסכם השילומים ב־1965, אך גרמניה־המערבית ממשיכה לתפוס את המקום השלישי בין המדינות, איתן סוחרת ישראל, ואת המקום הראשון בין ארצות השוק־המשותף. השילומים נגמרו, אך גרמניה־המערבית ממשיכה לייצא לישראל מוצרים כימיים, מכונות, כלי־רכב, מתכות ומכשירים אופטיים בערך של עשרות מיליוני דולר.

הקשרים הכלכליים, שנוצרו בתקופת השילומים, ומדיניותה של ממשלת בון באו לידי ביטוי לאחרונה ברכישתם ע״י ישראל של 70 אלף טון מתכת רקועה (פח פלדה), במחיר כולל של כ־10 מיליון דולר מהחברות המערב־גרמניות „טיסן" ו„מאנסמאן".[15] (הפלדה המערב־גרמנית נרכשה עבור צינור הנפט הגדול מאילת לאשקלון, שנועד להתחרות בתעלת־סואץ).

אך מטרות יצוא ההון הממלכתי אינן מצטמצמות בהרחבת השווקים ובהגדלת הרווחים. לייצוא ההון הממלכתי שורה של מטרות ייחודיות במישור הכלכלי, החברתי והמדיני.

יצוא ההון הממלכתי בצורת סיוע לצורותיו נועד לשרת את המטרות האסטרטגיות של המעצמה האימפריאליסטית. על כך מצביעים גם כלכלנים אמריקאיים ואחרים, המציגים את העזרה הכלכלית כ„מכשיר במאבקה של ארה״ב נגד הקומוניזם".[16] מעצמות המערב רותמות ארצות אחרות לתוכניותיהן הצבאיות, לא רק ע״י הקמת בסיסים צבאיים וסיוע צבאי גלוי, אלא גם באמצעות הסיוע הכלכלי. דבר זה מתבטא הן בהתנאת המילוות והמענקים בתנאים מדיניים, והן בהגשת סיוע כלכלי לאותם משטרים, המגלים נכונות לשרת מטרות אסטרטגיות אמריקאיות.

האמריקאי, ר. ה. נולטה, בבואו להסביר את תמיכת ארה״ב, הן זו הכלכלית והן זו המדינית, בישראל, אומר: „הגיבוי האמריקאי להקמתה וצמיחתה של ישראל, הניתן בכל לב וביד רחבה, מייצג את החדירה המדינית המוחשית הראשונה של ארה״ב לחלק הערבי של המזרח־התיכון".[17]

אין ספק, כי קיים גם יחס מסויים, אם גם לא ניתן למדידה כמותית, בין היקף הסיוע האמריקאי לבין מידת ההשתלבות של המדינה המקבלת, בתוכניותיה

---

[15] „בסיפוק רב נרשמה בחוגים מדיניים מכל האגפים (בגרמניה המערבית — ת. ג.) העובדה, שצינור הנפט מאילת לאשדוד נבנה ממתכת רקועה תוצרת גרמניה. בשיחה עמו אמר לי השגריר מר אשר בן־נתן, שישראל מסרה את ההזמנה לפירמות גרמניות בהכרה ברורה, כדי גם בצורה זו לתת ביטוי לקשר ההדוק של ישראל עם גרמניה בעקבות העמדה של האוכלוסייה הגרמנית בחודשי המשבר (שבאו בעקבות מלחמת יוני 1967 — ת. ג.)" („איגרת מגרמניה", ירחון המופיע בבון, ינואר 1968).

[16] „תוכנית סיוע החוץ והעזרה הוכנה, כדי לשרת טוב יותר את הדיפלומטיה והתוכניות הצבאיות האמריקאיות".

.(**M. Feis, Foreign Aid and Foreign Policy,** N. Y. 1964, p. 53)

[17] **The U S and the Middle East,** The American Assembly, 1964, p. 155.

הצבאיות והמדיניות של ארה"ב. עובדה היא, שארה"ב מגישה עזרה רבה יותר לארצות כמו הפיליפינים וטאיוון (פורמוזה), וכמו־כן לישראל, מאשר לארצות כגון הודו. מדיניותה הפרו־אמריקאית הברורה של ממשלת ישראל הינה, לכן, גם הסיבה וגם התוצאה של ההון האמריקאי רב־ההיקף הזורם אליה.

על משקלם של המילוות למטרות צבאיות בכלל המילוות, שישראל מקבלת מארה"ב, ניתן ללמוד מהנתונים לגבי התחלקות הסיוע האמריקאי לישראל בשנת 1963.[18] (שנה זו נבחרה רק משום שיש לגביה נתונים על התחלקות המילוות לפי ייעודם).

בשנת 1963 הסתכם הסיוע הישיר ב־49 מיליון דולר, והוא התחלק כדלהלן: לרכישת טילי הוק (קרקע־אוויר) — 25 מיליון דולר, להרחבת תחנת־הכוח בחיפה — 17 מיליון דולר, לתחנת־הכוח ולמפעל להמתקת מי־ים באילת — 2.4 מיליון דולר, למפעלי הנחושת בתמנע — 4.4 מיליון דולר. מכאן, שמחצית הסיוע הישיר מארה"ב בשנת 1963 הופנתה למטרות צבאיות (טילי הוק), ואילו המחצית השנייה הופנתה, ברובה, לפיתוח רשת־החשמל.

מכיוון שאין נתונים מקבילים לגבי שנים אחרות, קשה לקבוע אם חלוקת המילוות בשנת 1963 אופיינית לכל השנים. על כל פנים, דוגמה זו מצביעה על החלק הנכבד מהסיוע האמריקאי המופנה לרכישת נשק וציוד צבאי, רכישה שפירושה השתלבות בתוכניות האסטרטגיות של ארצות־הברית.

לייבוא ההון הממלכתי היו השלכות נוספות במישור החוב החיצוני של ישראל, הכוונת ההשקעות, המבנה הענפי של המשק, הייצוא והייבוא ועוד. בהשלכות אלו נדון להלן.

שלא כמו השפעת ייבוא ההון ממוסדות אמריקאיים רשמיים ורשמיים־למחצה, הרי השפעת ייבוא ההון באמצעות מוסדות יהודיים, כמו המגבית המאוחדת, הינה סמוייה יותר. בעוד המילוות הממלכתיים מארה"ב מכוונים תמיד למטרה מסויימת, מדינית־אסטרטגית, הרי ההכנסות מהמגבית המאוחדת מתחלקות בין הממשלה, הסוכנות היהודית והמפלגות הציוניות, ומוצאות למטרות שונות.

אולם, יהיה בכך משום מישגה, לא לראות את השפעת זרם ההון באמצעות המגבית המאוחדת ומוסדות אחרים. השפעה זו היטיב להגדיר נדב ספרן, בספרו „ארצות־הברית וישראל", בו הוא מציין, כי אין למצוא בישראל מוסד חינוכי, תרבותי, חברתי או פילנטרופי, שאינו נתמך ע"י היהודים האמריקאיים וממשלת ארה"ב. בין המוסדות הנתמכים מונה נ. ספרן את ארבעת המוסדות להשכלה גבוהה, המוזיאונים העיקריים, רשת החינוך המקצועי ועוד. מסכם נ. ספרן: „ההשפעה של היהודים האמריקאיים היא שהפכה את ישראל בקלות לאחת הארצות ,האמרי־קאיות' ביותר והפרו־אמריקאיות ביותר כיום".[19]

---

[18] א. יודפת, „סיוע חוץ של ארה"ב למזרח־התיכון", **רבעון לכלכלה** מס' **41/42**, 1964.
[19] Nadav Safran, **The US and Israel**, Cambridge, 1963, p. 276.

פרק ב'

המאזן המסחרי וחובות המדינה

ציינו בפרק הקודם, כי הודות לייבוא ההון, עלה בידי ישראל לכסות את הגרעון במאזן המסחרי. ואכן, דבר זה הינו בעל חשיבות יתירה, שכן במשך כל 20 שנות קיומה הסתכם מאזנה המסחרי בגרעון. עודף הייבוא על הייצוא עלה מ־300 מיליון דולר בקירוב בראשית שנות ה־50 ל־500 מיליון דולר בקירוב בשנים 1965—1967 — עלייה של כ־70 אחוזים. כדי להבין את הגורמים לגרעון הכרוני בעל מגמת העלייה, יש לנתח את מבנה הייבוא והייצוא.

1. הייבוא

המשק הישראלי תלוי במידה רבה בייבוא. מיעוט האוצרות הטבעיים ופיתוחם המוגבל של האוצרות הקיימים יצרו את הרקע לתלות בייבוא, כיוון שהם הביאו לגידול בייבוא תשומות (גלם) לייצור, ככל שגדל היקף הייצור בארץ. אך הסיבה היסודית לעובדה, שהייבוא מגיע במשך כל השנים להיקף בסביבות שליש מהתוצר הלאומי הגלמי, הוא קצב ההתפתחות האיטי של ייצור מכונות, ציוד וכלי הובלה. הפיגור היחסי של הענפים המייצרים אמצעי ייצור, וקודם־כל מכונות, הביא לכך, שגידול היקף הייצור במקביל לגידול האוכלוסייה ואף בקצב מהיר יותר נמצא ביחס ישר לגידול הייבוא. במלים אחרות: בתנאים של המשק הישראלי, הגידול בייצור התעשייתי והחקלאי הביא לגידול בייבוא, וכפי שנראה להלן — גם לגידול הגרעון במאזן המסחרי ולניפוח החוב החיצוני של המדינה.

העובדה, שהגידול המשקי בישראל הופיע ומופיע כפועל יוצא של הייבוא, מעמידה את ישראל בשורה אחת עם המדינות התלויות מבחינה כלכלית. לכל המדינות הללו אופיינית תלות בייבוא מכונות, ציוד, מכוניות ומטוסים מהארצות הקאפיטאליסטיות העשירות. ומבחינה זו אין הבדל, אם הארץ התלוייה הינה גדולה או קטנה, עשירה או ענייה באוצרות טבע.

בשנים 1962—1965 היווה יבוא נכסי השקעה (הכולל מכונות, ציוד, אוניות ומטוסים) כ־23 אחוזים מכל הייבוא (נטו). פירושו־של־דבר, שרבע מכלל הייבוא לישראל היה מורכב במחצית הראשונה של שנות ה־60 ממכונות וציוד לחקלאות ולתעשייה וממטוסים ואוניות. בגלל השפל הכלכלי בשנים 1966 ו־1967, חלה ירידה תלולה בייבוא נכסי השקעה, וכתוצאה מכך ירד חלקם בייבוא ל־17 אחוזים.[1] אולם, עם התאוששות המשק בסוף 1967 ובתחילת 1968, שוב גדל משקלם של נכסי ההשקעה בייבוא.

אחד הקווים האופייניים להתפתחות הייבוא לישראל הוא הגידול במשקלן של התשומות לייצור (חומרי־הגלם והדלק) בכלל הייבוא. משקל חומרי־הגלם והדלק

---

[1] בנק ישראל, דו"ח **1966**, עמ' 32; **1967**, עמ' 42.

עלה מ־50 אחוזים מסך הייבוא בסוף שנות ה־50 ל־70 אחוזים ממנו באמצע שנות ה־60. סעיף זה כולל ייבוא יהלומים גולמיים, פלדה וברזל, דלק, עץ, כימיקלים, מתכות אל־ברזליות וכן דגנים וזרעי שמן.

הגידול במשקלן של תשומות הייצור מעיד על השתלבותו הגדלה של המשק הישראלי במשק הקאפיטאליסטי העולמי. גם אם נוריד את היהלומים הגולמיים מסך התשומות, יעלה היקף התשומות בשנים האחרונות על היקף ייבוא המכונות והציוד.

כדי להיטיב להבין השתלבות זו יש לראות, כי היא בעלת מגמות שונות ואף מנוגדות. גידול הייבוא של יהלומים גולמיים ועץ, שהם חומרי גלם בלתי־מעובדים, מעיד על נטיית המשק הישראלי לתפוס במשק העולמי מעמד של מדינה מפותחת, המייבאת גלם מארצות מתפתחות ומעבדת אותו במפעליה התעשייתיים. לעומת זאת, הפלדה, הברזל והכימיקלים משמשים, אמנם, כחומרי־גלם בישראל, אך, למעשה, הם כבר חומרי גלם, שעברו תהליך מורכב של עיבוד תעשייתי בארצות המפותחות של מערב־אירופה וצפון־אמריקה. משום־כך המגמה לגידול בייבוא תשומות ייצור אלה מעידה אומנם, על הרחבת הייצור, אבל הרחבה שיש בה סימני התלות בארצות המפותחות והאופיינית לארצות אסיה, אפריקה ואמריקה־הלאטינית.

אם השינויים במבנה ייבוא הסחורות מעידים על המגמות של השתלבות ישראל במשק הקאפיטאליסטי העולמי, הרי הגידול בייבוא השירותים והשינויים בהרכבו הינם תוצאה ממדיניות מירוץ־הזיון והשקיעה בחובות, שמנהלת ממשלת ישראל.

ייבוא השירותים גדל מ־34 מיליון דולר בשנת 1950 ל־660 מיליון דולר בשנת 1967 — כמעט פי 20![2] עד כמה גדול קצב גידול זה ניתן לראות מהעובדה, שבאותה תקופה גדל ייבוא המוצרים מעט למעלה מפי 3. הגידול המהיר בייבוא השירותים הביא לכך, שחלקם של השירותים בכלל הייבוא לישראל גדל מ־10 אחוזים ב־1950 ל־50 אחוזים ב־1967.

ייבוא השירותים כולל, קודם־כל, את ייבוא הציוד הצבאי לסוגיו, המכונה ייבוא בטחוני והמופיע במאזן־התשלומים תחת הכותרת „ממשלה". (יש להעיר, כי הכנסת הייבוא הצבאי לסעיף השירותים הינה שרירותית, שכן זהו ייבוא מוצרים לפי מהותו.) הגידול המהיר בייבוא הציוד הצבאי היה הגורם העיקרי לגידול המזורז בייבוא השירותים, עליו הצבענו לעיל.

הייבוא לצרכים צבאים גדל מ־24 מיליון דולר בשנת 1950 ל־97 מיליון דולר בשנת 1956 — שנת מלחמת סיני.[3] בסוף שנות ה־50 חלה ירידה מסויימת במשקל ההוצאות הצבאיות בכלל מאזן השירותים, אך בראשית שנות ה־60 חל בהן גידול מהיר, והן הגיעו עד ל־300 מיליון דולר — או 45 אחוזים מכלל ייבוא השירותים

---

[2] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ' 124.
[3] מ. מיכאלי, **סחר־החוץ וייבוא ההון בישראל**, ת"א, 1963, נספח.

— בשנת 1967. (אין ספק, כי המספרים על הייבוא הצבאי הינם חלקיים, אך מהעדר נתונים אין אפשרות להעריך את מידת חלקיותם).

בעוד בייבוא מכונות וחומרי־גלם חלו תנודות בהתאם להתפתחות המחזורית (הקוניוקטורלית) (ראה פרק ה), הרי הייבוא הבטחוני ידע כל העת מצב של גיאות. אף בשנים 1964—1967, הידועות כשנות המיתון, ואשר בהן חלה ירידה ניכרת בייבוא מוצרים, ובעיקר בנכסי השקעה, המשיך הייבוא הבטחוני, לגדול בקצב של 22 אחוזים לשנה בממוצע.[4]

כתוצאה מגידול חובות המדינה במטבע־חוץ גדלו בהתמדה תשלומי הריבית הנכללים אף הם בסך ייבוא השירותים. בשנים 1949—1951 שילמה ישראל ריבית על ההלוואות הזרות ודבידנדות על ההשקעות מחו״ל בשווי של מיליון דולר בשנה, וסכום זה עלה בשנת 1959 עד ל־54 מיליון דולר. בשנים 1966—1967 הגיעו שירותי ההון (הריבית והדבידנדות) כבר ל־130 מיליון דולר בשנה. גידול זה, ממיליון דולר בשנים הראשונות לקיום המדינה עד ל־130 מיליון דולר במחצית השנייה של שנות ה־60, הינו אחד הביטויים החומריים הגלויים לתהליך הגברת התלות המשקית של ישראל. הגידול העצום בתשלומי הריבית ובהעברות הרווחים הינו המחיר שישראל משלמת עבור הסיוע הכלכלי שהיא מקבלת מארה״ב ועבור מדיניות משיכת ההון הזר בכל מחיר, עליה עוד ידובר בפרקים הבאים.

ייתר הסעיפים בייבוא השירותים — תשלום לגורמים זרים עבור שירותי ביטוח ושירותי נמל לאוניות ולמטוסים ישראליים — גדלו עם גידול היקף המסחר הישראלי והרחבת צי האוניות והמטוסים.

*

בשאלת ייבוא המוצרים ניהלה הממשלה במשך כל השנים מדיניות של פיקוח מינהלי גם ביחס לייבוא הלא־ממשלתי. באמצעות מערכת של מכסים, מסים ומחירים למוצרי ייבוא חיוניים, קבעה הממשלה במידה רבה את הרכב הייבוא ואת השינויים שחלו בו.

במשך כל שנות קיום המדינה קבעה הממשלה תעריפי מכס נמוכים לשלושה מרכיבים של ייבוא הסחורות: לנכסי השקעה (מכונות, ציוד), לגלם ודלק וכן למוצרי־צריכה חיוניים (דגניים, גרעיני שמן, אורז). תעריפי המכס הנמוכים על מוצרים חיוניים, ובעיקר מוצרי מזון, נועדו לשמור על מחירים נמוכים, יחסית, של סחורות אלו. אשר למכס המועט המוטל על מכונות וציוד, מטרתו המוצהרת היא לעודד השקעות יצרניות במשק ע״י הוזלת הציוד, שברובו מיובא.

אלא שלתעריפי המכס הנמוכים של ייבוא מכונות וציוד יצרני היתה גם השפעה שלילית: כתוצאה ממדיניות זו נשללה ההגנה המינהלית ממפעלים בישראל המייצרים מכונות וציוד, ובלי הגנה זו לא יכלו מפעלים כאלה לעמוד בהתחרות עם תוצרתן הזולה יותר של חברות מערב־אירופיות ואמריקאיות, שיש להן נסיון של עשרות שנים בייצור זה. מכאן, שמדיניות המכסים הנמוכים על

[4] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ׳ 154—155.

ייבוא נכסי ההשקעה היתה אחת הסיבות להתפתחותו החלשה של ענף ייצור המכונות בארץ, ולתלות המתמדת של המשק הישראלי בייבוא ציוד למפעלי התעשייה ולחקלאות.

עד 1962 העניקה המדיניות הממשלתית הגנה רבה לייצור מוצרי צריכה בארץ, ע״י הנהגת שיעורי מכס גבוהים ואף הגבלות כמותיות על הייבוא של מוצרים אלה לארץ. הגנה זו עודדה את פיתוח התעשיות המייצרות סחורות לצריכה, אולם יחד עם זאת איפשרה לתעשיות אלו להעלות את המחירים בשוק הפנימי המוגן.

החל מ־1962 החלו בהנמכה הדרגתית של שיעורי המכס, ובסוף 1966 היה שיעור המכס הממוצע למוצרי התעשייה — 90 אחוזים. מדיניות החשיפה נועדה לדברי יוזמיה, לייעל את הייצור. אולם, מאחר שהתעשייה הישראלית מתקיימת במידה רבה על־חשבון התמיכה הממשלתית, הרי התוצאה הראשונית של מדיניות זו לא היתה ייעול, אלא הצפתו של השוק הישראלי במוצרים תעשייתיים, ובעיקר במכוניות ובמוצרים בני־קיימא אחרים מארה״ב ומערב־אירופה.

2. הייצוא

הייצוא הישראלי גדל מ־45 מיליון דולר בשנת 1950 ל־865 מיליון דולר בשנת 1967 — גידול ממוצע של 19 אחוזים בשנה. מבחינת קצב התפתחותו עלה הייצוא במידה רבה על הייבוא, שגדל בתקופה זו ב־9 אחוזים בממוצע בשנה. אולם, יש לזכור, כי נקודת־המוצא של הייצוא היתה נמוכה ביותר (פחות מ־50 מיליון דולר); עובדה זו מסבירה, מדוע, למרות קצב הגידול המהיר, יחסית, של הייצוא, המשיך הגרעון המסחרי לגדול במשך מרבית התקופה.

ייצוא המוצרים שינה את אופיו במשך שנות קיומה של ישראל. אם בשנים הראשונות השתווה היקף הייצוא התעשייתי והחקלאי, הרי בשנים האחרונות, 80 אחוזים מהייצוא מקורם בתעשייה ורק 20 אחוזים — בחקלאות. מוצרי הייבוא העיקריים של ישראל הם: יהלומים, פרי־הדר ומוצריו, מחצבים ומוצרים של מערכת־הבטחון והתעשייה הצבאית.

המעבר מייצוא חקלאי לייצוא תעשייתי היה גם מעבר מייצוא מוצרים בעלי ערך מוסף [5] גבוה כמוצרי החקלאות, למוצרים בעלי ערך מוסף נמוך, כשורה של מוצרי חרושת. בעוד שהערך המוסף בייצוא הדרים הינו כ־80 אחוז, הרי הערך המוסף בייצוא יהלומים הינו כ־20 אחוז בלבד, ובייתר הייצוא התעשייתי — 50 אחוזים. במידה ומגמה זו תימשך, הרי פירושו־של־דבר, שגידול בהיקף הייצוא ילווה בגידול נמוך יותר בערך המוסף שלו. מכאן, שכדי לשמור על הקצב הנוכחי בגידול הערך המוסף, יש להרחיב בקצב מהיר יותר את הייצוא. אך דבר

---

[5] הערך המוסף — ערך הסחורות המיוצאות פחות ערך חומרי הגלם והציוד המיובאים, הכלול בסחורות אלו.

זה נתקל בקשיים רבים, כפי שנראה להלן, כתוצאה ממדיניות הממשלה בקשר להכוונת הייצוא.

מבחינת הרכבו מוליד הייצוא הישראלי מגמות סותרות. העובדה, שמרבית הייצוא עולה בחלקם של היהלומים ופרי ההדר, מנעה מישראל את השפעת „המספריים של המחירים״: במשך כל התקופה עולים מחירי הייצוא הישראלי בקצב מהיר יותר מאשר מחירי הייבוא אליה, תופעה שפירושה, כי תנאי החליפין של ישראל משתפרים. עליית המחירים על מוצרי הייצוא הישראלי תרמה, לדוגמה, 30—35 אחוזים מתוספת הייצוא בשנים 1965 ו־1966.[6]

עליית מחירי הייצוא, אמנם, אינה יכולה להשפיע באופן מכריע על צמצום הגרעון המסחרי בגלל ההפרש הניכר שבין הייבוא לבין הייצוא, אולם, עצם קיומה של מגמה זו מוכיח, שמבחינת השינויים בתנאי החליפין חורגת ישראל מהמצב הקיים לגבי הארצות הקולוניאליות לשעבר. כידוע, מפסידות ארצות אלו מדי שנה סכומים ניכרים בגלל ירידת המחירים על מוצרי הייצוא שלהן ועליית המחירים על מוצרי הייבוא אליהן.

אך יחד עם זאת מוסיף הייצוא הישראלי (להוציא יהלומים) להיות מורכב במידה מכרעת מתוצרת חקלאית (הדרים) וממחצבים(אשלג, עפרות נחושת ופוספטים) וכן מתוצרת של התעשייה הקלה (טכסטיל והלבשה). במידה וכלולים בו מוצרים של התעשייה המעבדת הרי הם, בדרך כלל, מוצרי תעשיית השימורים והטכסטיל, או מוצרים שרב בהם משקל הגלם המיובא, כמו יהלומים ולבידים. לעומת זאת, פעוט ביותר משקלם של ענפי המכונות והציוד בייצוא הישראלי. מכאן, שמבחינת הרכבו החומרי דומה הייצוא הישראלי דווקא לייצוא של הארצות מעוטות הפיתוח ולא של הארצות המפותחות.

ציינו לעיל את הקצב המהיר, יחסית, בו גדל הייצוא הישראלי. אולם, מסתבר. כי קצב גידול הייצוא נמצא בתהליך של ירידה.

לוח 2

הייצוא וקצב גידולו בשנים 1950 עד 1967

(ממוצעים שנתיים; במחירים שוטפים)

	1954—1950	1959—1955	1964—1960	1967—1965
הייצוא (במיליוני דולר)	87	206	480	798
% גידול הייצוא	37	16	13	8

המקור: הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ׳ 126.

גם אם נתעלם מקצב הגידול בראשית שנות ה־50, המוסבר בבסיס הנמוך

[6] בנק ישראל, דו״ח 1966, עמ׳ 32.

ממנו החל הייצוא, הרי נראה מלוח 2, כי גם בתקופה שבין השנים 1955 ו־1967 חלה ירידה מתמדת בקצב גידול הייצוא. ירידה זו בקצב גידול הייצוא חלה, למרות שהממשלה הצביעה לא אחת על הגדלת הייצוא כעל אחת המטרות העיקריות של מדיניותה ולמרות שהיא הנהיגה שיטה מורכבת של עידוד הייצוא. מדוע נתקל הייצוא הישראלי בקשיים?

הממשלה הכריזה, אמנם, על מדיניות של עידוד הייצוא, אך, למעשה, היא מנהלת מדיניות של עידוד היצואן. היצואנים נהנים משורה של הקלות במס רכוש (עד 50 אחוז) ובמס־ההכנסה, מהחזר מס־נסיעות, ממענקים כספיים (המגיעים בשנים האחרונות ל־30—40 אגורות לדולר ערך מוסף), מהשתתפות הממשלה בפירסומת, מחקר שווקים, הוצאות שירותי נמל ותובלה וביטוח, ומאשראי ממשלתי זול. אולם, כפי שראינו לעיל, כל ההטבות הללו לא מנעו את ירידתו של קצב גידול הייצוא. הודות להקלות אלו זוכים הייצואנים לרווח. אולם, הסתבר, שלקידום הייצוא לא די בהבטחת רווחים לייצואנים.

המדיניות המשלתית אינה מצליחה למנוע את ירידת קצב גידול הייצוא בגלל הקשיים שבהם נתקלת ישראל בשוקי־חוץ. בהתאם למדיניותה הכללית מנהלת ישראל את מרביתו של סחר־החוץ שלה עם ארצות־הברית ומערב־אירופה. לארצות אלו מפנה ישראל בשנים האחרונות 80 אחוזים מהייצוא ומהן היא רוכשת כ־80 אחוזים ממוצרי הייבוא.

והנה, דווקא בשווקים המערביים אלה גוברת באופן מתמיד ההתחרות ומוקמים אירגונים כלכליים, המקשים על יצואן של אותן מדינות שאינן חברות בהם, כדוגמת ישראל. בשוקי מערב־אירופה וארה״ב צריכה ישראל להתחרות בתוצרתם של מונופולים בינלאומיים, של מפעלי ענק בעלי נסיון של עשרות שנים, ולכן אין תימה בכך, שפרט ליהלומים זקוקים כמעט כל ייתר הענפים לתמיכות ממשל־תיות. נוסף לכך, שני מוצרי הייצוא העיקריים — ההדרים והיהלומים — מושפעים במידה רבה מתנודות בביקוש בהתאם למצב הכלכלי בארצות הייעוד. משום־כך, שפל כלכלי בארצות מערב־אירופה או בארה״ב גורם מייד לקשיים ניכרים בייצוא הישראלי.

לעומת זאת, מועטים הקשרים המסחריים של ישראל עם הארצות הסוציא־ליסטיות וארצות אסיה ואפריקה. קשרים מסחריים כאלה היו קושרים את ישראל עם שוקי ברית־המועצות וארצות סוציאליסטיות אחרות, שהינם שוק פוטנציאלי רב־היקף לפרי־הדר, והמצטיינים ביציבותם. ייתר־על־כן, ההסכמים המסחריים עם ארצות אלו מבוססים על הסכמי־סחר הדדיים (הסכמי קלירינג), המבטיחים איזון בין הייבוא לבין הייצוא. אף אנשי רשות התיכנון הממשלתית נאלצו להודות, כי אחת הסיבות לירידה בקצב הגידול של הייצוא התעשייתי (פרט ליהלומים) היא ירידת משקלם של הסכמי הקלירינג בכלל הייצוא הישראלי מ־60 אחוזים בשנים 1953—1955 ל־20 אחוזים בשנת 1966.[7]

---

[7] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ׳ 132.

אשר לקשרים המסחריים עם ארצות אסיה ואפריקה, הרי חלק ניכר מהייצוא הישראלי, כגון יהלומים, פרי־הדר ומוצרי טכסטיל, אינו מתאים לדרישותיהם של שווקים אלה. אולם, יחד־עם־זאת, מונע את פיתוח הקשרים המסחריים ניתוקה של ישראל מבחינה פוליטית מרוב המדינות האפרו־אסייתיות. הקשרים הכלכליים של ישראל עם ארצות אסיה ואפריקה מבוססים יותר על ייצוא שירותים לארצות אלו ועל ביצוע עבודות הממומנות ע״י חברות מערביות.

גם בקרב חוגים שונים בארץ הושמעו קולות,[8] שקראו לתבוע ממדינות מפותחות, שתמורת הסחורות שאנו קונים אצלן, הן תתחייבנה לפתוח את שוקיהן בפני מוצרים ישראליים. חוגים אלה הצביעו על כך, שיש לחתור להסכמים דו־צדדיים ולטווח ארוך עם ארצות מפותחות ומעוטות פיתוח כאחת. אך, החוגים הקובעים בארץ, ביוצאם משיקולים מדיניים, העדיפו את המשך המצב הקיים, בו מרבית הגרעון המסחרי מקורה ביחסים המסחריים עם כמה ארצות אימפריא־ליסטיות.

מקום מיוחד במדיניות המסחרית של ישראל בעשור האחרון תפסו מאמציה להתקבל לקהילייה האירופית (השוק המשותף). כבר בשנת 1959 מינתה ישראל נציגות דיפלומטית ליד משרדי השוק המשותף, והחלה לבקש את קבלתה כחברה נילווית, כדוגמת יוון ותורכיה. מוסדות השוק דחו את הבקשה ובמקום זה חתמו על הסכם מסחרי מוגבל לגבי 21 מוצרים, עליהם הוקטן המכס ב־20 אחוזים. חשיבותו של הסכם מסחרי זה היתה סמלית, כיוון שתועלתו הכלכלית היתה מצומצמת ביותר.

מבחינה מדינית מקיימת ישראל יחסים הדוקים עם ארצות השוק המשותף, וקודם־כל עם גרמניה־המערבית וצרפת (עד השנים האחרונות). השיקול המדיני היה הקובע, ולכן עם הקמת השוק לא חיפשה ישראל אלטרנטיבה לקשריה המסחריים עם ארצות הקהיליה האירופית, אלא דרך להקל על הקשיים שנוצרו עם הגבהת חומות המכס בין ארצות הקהילייה לבין ייתר הארצות ועם הורדתן וביטולן של חומות אלו בין ארצות הקהילייה לבין עצמן.

הקמת השוק המשותף פגעה בישראל כבארצות אחרות הקשורות בשוק, אך אינן חברות בו. כתוצאה מיצירת השוק ירדה כדאיות ההשקעות בישראל של חברות המשקיעות בשוק המשותף, מאחר שבין השוק לבין ישראל קיימות חומות מכס גבוהות. הקמת השוק פגעה, או סיכנה אף את הייצוא החקלאי. בגלל הנהגת המדיניות החקלאית המשותפת הופסק, למעשה, ייצוא הביצים מישראל לארצות השוק, ונפגע ענף הלול. עתה, עם השלמת חומת המכס החיצוני המשותף מעריכים, כי 60 אחוזים מהייצוא הישראלי לארצות השוק ייפגעו.

באוקטובר 1966 הגישה ישראל בקשה פורמאלית נוספת להתקשרות עם השוק. בראשית יוני 1967 המליצה ועדת השוק לקבל את ישראל כחברה נספחת (כדוגמת יוון ותורכיה) ומסרה את בירור העניין לוועדת מומחים. אך, בגלל

---

[8] ראה, למשל, במאמרו של ד. ליפקין, „דבר", 13.5.64.

התנגדותה של צרפת, לא נעשה דבר בכיוון סיפוחה של ישראל לשוק, ועתה אף חוגים ישראליים רשמיים אינם לוחצים לקבלתה של ישראל לקהילייה האירו־פית.

ניתן, איפוא, לסכם, שמאמציה של ישראל במשך קרוב לעשר שנים להתקבל לשוק, לא הביאו לישראל כל הישג ממשי, פרט לחוזה מסחרי סמלי. אולם, עובדה זו לא מנעה מישראל להמשיך ולהתמיד בסחרה הגרעוני עם ארצות השוק, וקודם־כל עם גרמניה־המערבית.

3. הגרעון השוטף

הגרעון בחשבון הייבוא והייצוא של מוצרים ושירותים (הגרעון השוטף) מלווה דרך קבע, כפי שצויין לעיל, את יחסיה הכלכליים הבינלאומיים של ישראל. המגמה הכללית של הגרעון השוטף היא מגמת עלייה, אבל קיימות גם תנודות קוניוקטורליות, הנובעות משינויים תקופתיים של גיאות ושפל.

הגרעון השוטף הגיע לשיאו בשנת 1964, כאשר הגרעון המסחרי הגיע ל־390 מיליון דולר, הגרעון בחשבון השירותים — ל־180 מיליון דולר, וס"ה הגרעון השוטף — ל־570 מיליון דולר.[9] השיא בגרעון השוטף חל שנתיים בלבד לאחר הפיחות של 1962, שלווה בהבטחות רשמיות, כי הנה הוא יביא להקטנת הגרעון המסחרי. הגרעון בשנת 1964 הוכיח, עד מה מעורער הבסיס עליו מבוססות התוכניות הממשלתיות.

אך מה שלא הושג ע"י התוכניות הממשלתיות, נגרם ע"י התהליכים הסטיכיים במשק: השפל הכלכלי, שפקד את ישראל החל מ־1965, השפיע באופן מיידי על הקטנת הייבוא, ובעיקר ייבוא נכסי השקעה, וזו היתה הסיבה העיקרית לירידת הגרעון המסחרי ב־1965 ל־327 מיליון דולר וב־1966 — ל־260 מיליון דולר. מגמת הירידה בייבוא מוצרים נמשכה גם ב־1967 וכתוצאה ממנה ירד הגרעון המסחרי עד ל־140 מיליון דולר. אך הגרעון השוטף בכללותו הגיע ב־1967 ל־437 מיליון דולר (כמעט כמו ב־1966), וזאת בגלל הקפיצה הרבה בייבוא השירותים, וקודם־כל בייבוא הממשלתי לצרכים צבאיים.[10]

קברניטי הכלכלה הישראלית ניסו להצביע על הירידה בגרעון המסחרי בשנים 1965—1967 כעל הישג מרשים, המחפה, כביכול, על גידול האבטלה והירידה בייצור ובהשקעות באותן השנים. ההערכות לגבי סיכום ההתפתחות בשנת 1968 מצביעות על כך, כי היתה זו תופעה זמנית, שחלפה עם מעבר המשק משפל להתעוררות.

---

[9] בנק ישראל, דו"ח **1966**, עמ' 31.

[10] בנק ישראל, דו"ח **1966**, עמ' 29; **1967**, עמ' 34. אם להוסיף לגרעון השוטף את ההשמטה ב־1967 בסך 114 מיליון דולר, כי אז הגיע הגרעון, בעצם, ל־550 מיליון דולר ולא ל־437 מיליון דולר בלבד.

לוח 3

כיווני סחר־החוץ של ישראל 1964—1966

(ממוצעים שנתיים)

	יבוא		יצוא		עודף יבוא	
	מיליוני דולר	אחוזים	מיליוני דולר	אחוזים	מיליוני דולר	אחוזים
כל הארצות	834.1	100	435.1	100	399.0	100
ארצות־הברית	213.2	26	64.9	15	148.3	37
בריטניה	160.2	19	53.8	12	107.4	27
גרמניה־המערבית	69.8	8	40.2	9	29.6	7
צרפת	45.3	5	15.6	4	29.7	7
איטליה	32.2	4	6.8	2	25.4	6
ייתר הארצות	313.4	38	254.8	58	58.6	18

המקור: מחושב לפי ל.מ.ס., שנתון סטטיסטי 1967, עמ' 219—220.

הגרעון המסחרי של ישראל נובע רובו ככולו מתנאי־המסחר הבלתי־שווים בין ישראל לבין ארצות־הברית ומערב־אירופה. הנתונים בלוח 3 מראים, כי רבע מכלל הייבוא לישראל מקורו בארה״ב, אך ארץ זו קולטת רק 15 אחוזים מהייצוא. לעומת זאת „תורמת״ ארה״ב 37 אחוזים(!) מהגרעון המסחרי של ישראל. גם מארצות מערב־אירופה המפורטות בלוח מייבאת ישראל בהיקף העולה במידה רבה על הייצוא אליהן, וארבע ארצות אלו „תורמות״ יחד כמחצית מעודף הייבוא לישראל.

אופי המסחר עם ארה״ב, בריטניה, גרמניה־המערבית, צרפת ואיטליה הינו, אם־כן, הגורם הראשון במעלה לגרעון המסחרי: 82 אחוזים מעודף הייבוא מקורם בקשרים הכלכליים של ישראל עם ארצות אלו. לעומת זאת, מבוסס מסחרה של ישראל עם יתר הארצות (כולל ארצות מערב־אירופה שאינן מפורטות בלוח, הארצות הסוציאליסטיות וארצות אסיה, אפריקה ואמריקה־הלטינית) על יסודות נוחים יותר לישראל. ארצות אלו קולטות כ־60 אחוזים מהייצוא הישראלי ו„תורמות״ רק כ־20 אחוזים מגרעונה המסחרי של ישראל.

נתונים אלה מאשרים, כי כיווני הסחר הישראלי הם אחת הסיבות העיקריות לקשיי הייצוא הישראלי ולגרעון הכרוני בחשבון המסחרי. מכאן, ששינוי יעדיו של הייצוא הישראלי, מחד, והפסקת מירוץ־הזיון, מאידך, הינם הדרך לאיזון הייצוא והייבוא של מוצרים ושירותים.

הגרעון השוטף כוסה ע״י הממשלה באמצעות ההעברות החד־צדדיות והמילוות. לייבוא הון זה לישראל היו לא רק השלכות פוליטיות וכלכליות, אלא גם השפעה ישירה על גידול החוב החיצוני של ישראל.

4. החוב החיצוני

יחסית, קיבלה ישראל סכומים עצומים כהעברות חד־צדדיות — כספי המגבית היהודית המאוחדת, השילומים והפיצויים ממערב־גרמניה — וכמילוות, ובכל זאת גדל בהתמדה החוב החיצוני של ישראל.

לוח 4

חובות המדינה במטבע־חוץ לסוף 1967

	במיליוני דולר	באחוזים
סך הכל	1556.0	100
א. התחייבויות ישירות של הממשלה	1209.8	78
מזה: מלווה עצמאות ופיתוח	717.9	46
חובות למועד ארוך	491.2	32
חובות למועד בינוני וקצר	0.7	—
ב. התחייבויות הסקטור הפרטי	346.2	22
מזה: ערבויות לתשלום חוב (בעיקר מילוות של הבנק הבינלאומי והבנק לייצוא ולייבוא)	151.1	10
ערבויות להמרה במטבע־חוץ	184.7	11
התחיבויות פרטיות ללא ערבות האוצר	10.4	1

המקור: האוצר, לשכת היועץ הכלכלי, ההתפתחויות הכלכליות במשק בשנת 1967 ובתחילת שנת 1968, 10 במאי 1968, עמ' 143.

בפרוס השנה ה־20 לקיומה של מדינת־ישראל, הגיעו חובותיה במטבע־חוץ לסכום של מיליארד וחצי דולר. כדי להבין עד כמה עצום הוא החוב החיצוני, יש להשוותו לנתונים אחרים לגבי שנת 1967.

התוצר הלאומי הגולמי בשנת 1967 הסתכם (במחירים שוטפים) ב־12.3 מיליארד ל״י, שהם (לפי השער הרשמי של 3.5 ל״י לדולר) 3.5 מיליארד דולר. מכאן, שהחוב החיצוני של ישראל בסוף 1967 היה כ־45 אחוזים מתוצרה הלאומי הגולמי באותה שנה. אם ניטול את ההשקעה הגולמית בשנת 1967, שהסתכמה ב־1.9 מיליארד ל״י, הרי שהחוב החיצוני היה גבוה פי 3 מכלל ההשקעה באותה שנה.

החוב החיצוני של ישראל לנפש הגיע בסוף 1967 ל־580 דולר, לעומת חוב לנפש של כ־350 דולר בשנת 1957. מכאן, שהחוב החיצוני לנפש גדל במשך 10 השנים הללו ב־70 אחוזים בקירוב.

החוב במטבע־חוץ לנפש הינו מן הגבוהים ביותר בעולם, אם לא הגבוה ביותר. בראשית שנות ה־60, למשל, היה החוב החיצוני לנפש בישראל (1962) — 306 דולר, לעומת 117 דולר בנורבגיה (1960), 114 דולר בבריטניה (1961), 34

דולר בתורכיה (1961), 49 דולר באורוגוואי (1960) ו־17 דולר לנפש באיטליה (1960).[11] מאחר שמאז 1962 המשיך החוב החיצוני של ישראל לגדול במהירות, יש להניח שישראל שומרת על „בכורתה" בעומס החוב במטבע זר לנפש.

היקף עצום כזה של התחייבויות לחו"ל, פירושו גם תשלומים ניכרים על־חשבון הקרן של החובות והריבית עליהם. בשנת 1965/66 הסתכמו התשלומים על־חשבון הקרן של החובות ב־206 מיליון ל"י, ותשלומי הריבית — ב־126 מיליון ל"י.[12] תשלומי הקרן והריבית לחו"ל בסכום כולל של 332 מיליון ל"י, היוו 4 אחוזים מכלל ההכנסה הלאומית בשנת 1965. ולהשוואה: ב־1961 היוו תשלומי הקרן על חובות חוץ ביחס להכנסה הלאומית בנורבגיה — 1.7 אחוז, בבריטניה — 0.8 אחוז, באיטליה — 0.3 אחוז, באקוודור — 1.5 אחוז, ואילו בישראל — 3.4 אחוזים.[13]

בייחוד בולטת מעמסת תשלומי הקרן של החובות והריבית עליהם בהשוואה להיקף הייצוא הישראלי. בשנת 1965 הסתכם ייצוא הסחורות מישראל ב־404 מיליון דולר, ואילו תשלומי הקרן והריבית (בשער רשמי) — ב־111 מיליון דולר. מכאן, שתשלומי הקרן והריבית „בלעו" 28 אחוזים מכלל הכנסות הייצוא הישראלי. אולם, באותה שנה הגיע הערך המוסף בייצוא ל־210 מיליון דולר. פירושו־של־דבר, שלתשלומי הקרן והריבית לחו"ל הוציאה ישראל למעלה ממחצית ההכנסות מהערך המוסף של יצואה.

השוואה בינלאומית לגבי שנת 1961 מלמדת, כי משקל תשלומי הקרן בכלל הייבוא היה בישראל 23.5 אחוזים, לעומת 3 אחוזים בנורבגיה, 2.1 אחוזים בברי־טניה, 1.3 אחוזים באיטליה ו־8.9 אחוזים באקוודור.

תשלומי הקרן והריבית בשנת 1965 בלעו מחצית מייבוא ההון (ללא העברות חד־צדדיות) באותה שנה. במלים אחרות: ישראל הגיעה למצב כזה, שעל כל 2 דולרים שהיא מקבלת כמילווה או השקעת־חוץ היא מחזירה דולר אחד בצורת קרן וריבית.

בשנים 1961—1966 גדל החוב הממלכתי של ישראל ב־87 אחוזים, אך מרכיביו גדלו בקצב שונה. ההתחייבויות של חשבון איגרות־החוב של מילווה העצמאות והפיתוח גדלו באותו פרק זמן ב־30 אחוזים; ואילו החובות למועד ארוך לבנקים וחברות זרים — פי 3.7.

לדברי שר־האוצר, ז. שרף, יגיע היקף פרעון החובות ותשלום הריבית ב־1969/70 ל־1.25 מיליארד ל"י, או ל־15 אחוזים בקירוב מהתקציב הממלכתי החזוי באותה שנה. מכאן, שבמשך 5 שנים (1965/66—1969/70) גדלו פי 4 הסכומים המוקצבים לפרעון חובות ולתשלום ריבית.

נתונים אלה מצביעים על המגמה של השתעבדות גדלה של המשק הישראלי

---

[11] ד. גנחובסקי, „החוב החיצוני של ישראל", סקר בנק ישראל מס' 20, ירושלים, 1963.
[12] האוצר, דו"ח כספי ל־31.12.66, עמ' 66.
[13] ד. גנחובסקי, שם.

בכלל, ולהון הזר, בפרט. בשנים האחרונות נאלצת ממשלת ישראל לפנות במידה גדלה והולכת לקבלת אשראי מארצות־הברית ומערב־אירופה. הסיבה לכך היא סיום השילומים והירידה בתקבולים על חשבון מילווה העצמאות. יוצאת דופן לגבי מגמה זו היתה שנת 1967, בה עלו באופן תלול הכנסות מילווה העצמאות והמגבית המאוחדת.

את עיקר העול של החוב מהווים המילוות למועד ארוך מבנקים וממשלות זרות והערבויות לתשלום חוב, שניתנו לבנקים זרים. החוב על איגרות מילווה העצמאות הינו נוח יותר — אף כי גם אותו יש לכסות — כיוון שחלק ניכר ממנו יש להשיב בלירות ישראליות.

לוח 5

חלוקת החוב הישיר (להוציא מילווה העצמאות והפיתוח) ליום 31.3.67

	מיליוני דולר	אחוזים
ס"ה	448.2	100
בנק ייבוא וייצוא	40.9	9
בנק בינלאומי	196.8	44
מילוות ממשלת ארה"ב	159.6	35
מילוות ממשלות זרות	47.3	11
חובות שונים	3.6	1

המקור: האוצר, דברי הסבר להצעת התקציב 1968/69, עמ' 703—704.

מסתבר, מלוח 5, כי החוב לממשלות ארה"ב, לבנק הבינלאומי ולבנק לייצוא ולייבוא מסתכם ב־88 אחוזים מכלל החוב הישיר (להוציא מילווה העצמאות), בעוד שייתר המילוות (כולל מילוות ממשלות צרפת, קנדה, גרמניה־המערבית) והחובות מהווים רק 12 אחוזים מהחוב.

נתונים אלה מצביעים בצורה ברורה על כך, שככל שישראל מקבלת יותר מילוות, הרי, למרות ההכנסות מההעברות החד־צדדיות, רב החוב שחייבת ישראל לממשלת ארה"ב ולמוסדותיה הרשמיים והרשמיים־למחצה. מסתבר, שארצות־הברית הינה המקור העיקרי להון שזרם לישראל, אך הינה גם הנושה העיקרית לגבי המשק הישראלי — 88 אחוזים מהחוב (להוציא מילווה העצמאות), עולים בחלקה של ארצות־הברית.

5. יתרות מטבע־חוץ

נוהגים לציין, כי החוב החיצוני של ישראל איננו בעצם כה גדול, מאחר שבצד ההתחייבויות אופייניות לישראל גם צבירה של יתרות מטבע־חוץ.

צבירת הייתרות במטבע־חוץ החלה בשנת 1953. בשנים 1954—1957 הגיעו הייתרות ל־80—90 מיליון דולר, בסוף שנות ה־50 הן עלו ל־170 מיליון דולר ואילו בסוף 1967 הן הגיעו ל־950 מיליון דולר. זהו, ללא ספק, גידול מהיר, שהושג הודות לזרם ההון — ובעיקר ההעברות החד־צדדיות — שזרם לישראל. הודות לזרם זה יכלה ממשלת ישראל גם לכסות את הגרעון בחשבון השוטף וגם לצבור יתרות.

הגדלת יתרות מטבע־חוץ מהווה בידי ממשלת ישראל אמצעי להבטיח את עצמה למקרה של שיבושים ביחסים הכלכליים והמדיניים בין ישראל לבין המדינות האחרות. בשנת 1968 עולות הייתרות הצבורות, הן על סכום הייבוא השנתי לישראל והן על סכום החובות (בלי מילווה עצמאות ופיתוח). בנהלה מדיניות של כוח, חרדה ממשלת ישראל במידה רבה לרזרבות שבידה. על־כך הרבו לכתוב ולדבר בסוף 1964, כאשר הסכם השילומים עמד לפני השלמתו ומקורות מימון חדשים לא נראו באופק. דוברים רשמיים, וביניהם נציגי הרשות לתיכנון כלכלי העריכו, כי בשנת 1970 תאזלנה הייתרות. המנהל הכללי של משרד האוצר, ד״ר ארנון, הכריז בנאום בסוף 1964, כי כתוצאה מסיום זרם התקבולים החד־צדדיים תעמוד ישראל בסוף שנות ה־60 בפני משבר ואבטלה.

אולם, תחזית זו לא נתגשמה, בעיקר בגלל זרם ההון שזרם לישראל בעקבות מלחמת יוני 1967. זרם הון זה, שמקורו בארה״ב, הצליח זמנית לא רק לכסות את הצימצום שחל בעקבות סיום הסכם השילומים, אלא אף להגדיל בצורה ניכרת את הייתרות במטבע־חוץ.

מבחינה כלכלית זהה צבירת יתרות במטבע־חוץ לייצוא הון מישראל. את יתרות מטבע־חוץ מחזיקה ממשלת ישראל בדולרים בבנקים אמריקאיים ובמאזן המסחרי הן רשומות בצד החובה. קברניטי המשק נוהגים להציג את צבירת הייתרות כהישג למשק הישראלי, לאמור: אנו כה חזקים ועשירים, עד כי יש לנו עודף במטבע־חוץ. אלא שהאמת היא, כי צבירת הרזרבות בדולרים הינה מטבע בעל שני צדדים.

גידול בייתרות מטבע־חוץ מעיד על כך, שהיקף ההכנסות בדולרים של ישראל עולה על גרעונה השוטף. אך החזקת הייתרות כשלעצמה הינה בבחינת הפסד למשק: תמורת החזקת הייתרות בבנקים של ארה״ב מקבלת ישראל ריבית נמוכה מהריבית שהיא עצמה צריכה לשלם על איגרות מילוות העצמאות ועל המילוות של הבנקים האמריקאיים והבינלאומיים. מכאן, שהחזקת ייתרות מחד, וגידול ההת־חייבויות מאידך, הינן בבחינת הפסד שנתי נשנה והולך של דולרים.

מה, אם־כן, ניתן לעשות בייתרות כאלה? ההגיון הכללי אומר, שיש לנצל את מרביתן (תוך הותרת רזרבה מסויימת) להשקעות במשק, או לפרעון מוקדם של חובות קיימים. כלום לא עדיף להשקיע את הדולרים בפיתוח התעשייה, בהרחבת מוסדות השכלה ומחקר, בחיסול משכנות עוני, מאשר להחזיקם בבנקים אמריקאיים? אך לא ההגיון הכלכלי הוא המדריך את ממשלת ישראל בייחסה לייתרות מטבע־חוץ.

ראשית, חוששת ממשלת ישראל, כפי שציינו לעיל, מהידלדלות זרם ההון לישראל וזאת נוכח ההוצאות הצבאיות הגדלות במהירות. שנית, ממשלת ארה״ב מעוניינת ביותר בתקופה זו של משבר הדולר האמריקאי, שמדינות זרות תחזקנה בבנקים שלה רזרבות בדולרים. וסכום של מיליארד דולר בקירוב (שאלו הן ייתרות מטבע־החוץ של ישראל) אינו דבר של מה־בכך לגבי ארה״ב בשנת 1968.

בהחזיקה בייתרות הדולרים של ישראל לוחצת ארה״ב על ממשלת ישראל, שזו תמיר את הדולרים שלה באיגרות־חוב של האוצר האמריקאי. ואכן, בשנת 1968 החזיקה ישראל באיגרות־חוב של ארה״ב בסכום של 400 מיליון דולר. לכאורה נראה, כי אין הבדל בין הרזרבות בדולרים לבין רזרבות באיגרות־חוב, אך, למעשה, קיים הבדל ניכר: בעוד שבדולרים יכולה ישראל להשתמש בכל עת (להלכה, לפחות) הרי ביחס לאיגרות־חוב עליה לחכות למועד פרעונן, ורק אז תוכל לנצל את תמורתן.

יוצא, אם תרצו, מעגל מוזר: ישראל מפיצה בארה״ב איגרות־חוב של מילווה העצמאות והפיתוח, ותמורת דולרים שהיא מקבלת עבור איגרות־חוב אלה היא רוכשת... איגרות־חוב של האוצר האמריקאי. מה, אם־כן, הועילו חכמים בתקנתם?

ראשית, על איגרות־חוב של מילווה העצמאות משלמת ישראל ריבית גבוהה יותר מזו שהיא מקבלת תמורת איגרות־חוב של האוצר אמריקאי, והפרש זה מנכסת לעצמה ממשלת ארה״ב. שנית, כספם של אזרחים אמריקאיים, אשר אינם ששים לרכוש איגרות־חוב של ממשלתם, אך מטעמים אלה או אחרים מוכנים לרכוש איגרות־חוב של ממשלת ישראל, מגיע בסופו־של־דבר ובדרך עקיפין לאוצר האמריקאי.

מסתבר, שלא רק הגרעון המסחרי ולא רק החובות הינם מסימני התלות של ישראל בארצות־הברית, אלא אף ה„הישג״ של ממשלת ישראל, בדמות יתרות מטבע־חוץ, הצבורות בבנקים אמריקאיים.

פרק ג'

ההשקעות ומבנה המשק

1. יבוא ההון וההשקעות

הודות להון הרב שזרם לישראל גדול היה היקף ההשקעות במשק. במשך 18 השנים 1950—1967 עלה סך ההון שהושקע בישראל על 33 מיליארד ל"י (במחירי 1966).[1] כשליש מההון (10.7 מיליון ל"י) הושקע בבניית מגורים, כשני שלישים בקירוב (21 מיליון ל"י) — הושקעו בענפי המשק, ואילו הייתר — בהגדלת המלאי.

מבחינת כמות ההשקעות, יחסית לגודל האוכלוסיה, ניצב המשק הישראלי בשנות ה־60 על רמתן של צרפת והולנד; הוא נופל, אמנם, מרמתן של ארצות כארה"ב וגרמניה־המערבית, אך עולה על הרמה הקיימת בארצות, כגון בריטניה ואוסטריה. בשנים 1960—1965 היתה ההשקעה הגולמית השנתית לנפש בישראל 352 דולר, לעומת 457 דולר בארה"ב ו־285 דולר בבריטניה.[2] אולם, השוואה זו אינה תופסת מבחינת מקור ההשקעות: בעוד שבארה"ב ובמערב־אירופה ההשקעות ממומנות, ברובן, ע"י ההצבר הפנימי באותן ארצות, הרי שבישראל הושגה הרמה הגבוהה, יחסית, של ההשקעות, הודות לזרם התיקבולים החד־צדדיים, ההלוואות מחו"ל וההשקעות הזרות.

לוח 6

ההשקעות וייבוא ההון 1950 עד 1967

(ממוצעים שנתיים, מיליוני דולר)

	השקעה מקומית גולמית	יבוא ההון ב־% מההשקעה
1967—1950	572	90
1954—1950	394	70
1959—1955	497	80
1964—1960	667	104
1967—1965	834	97

המקור: הרשות לתיכנון כלכלי, **התפתחות המשק הלאומי**, עמ' 163.

במשך שנות קיומה של ישראל הגיע חלקו של ההון המיובא ל־90 אחוזים מכל ההשקעות במשק. פירושו־של־דבר, שעל־חשבון ההצבר הפנימי מומנו 10

[1] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ' 86.
[2] שם, עמ' 87.

אחוזים בלבד מההשקעות. אם נניח הנחה היפותטית, שלישראל לא היה מגיע הון זר כלל, הרי במקרה כזה היה סך ההשקעה המקומית השנתית הממוצעת יורד מ־572 מיליון דולר ל־57 מיליון דולר. הנחה זו ומסקנתה אינן מציאותיות, שכן, לו לא היה מגיע הון זר בהיקף שיספק את הצורך המינימלי בפיתוח המשק, היו נאלצים לחפש מקורות אחרים. אך, דווקא בשל קיצוניותה, ממחישה דוגמה זו את תלותה של התפתחות המשק הישראלי במשך שני העשורים לקיומו בייבוא ההון. טלו מהמשק את ייבוא ההון, וכל ההישג שברמת ההשקעות הגבוהה לא היה ולא נברא.[3]

מלוח 6 משתקפת גם המגמה של הגברת התלות של ההשקעות בזרם ההון מחו״ל. אם בראשית התקופה (1950—1954) מימן ייבוא ההון 70 אחוזים מההש־קעות ואילו ייתר 30 האחוזים הושגו על חשבון הצבר פנימי במפעלים ומילוות פנים מהאוכלוסייה, הרי בשנות ה־60 מימן יבוא ההון את ההשקעות כולן. ייתר־על כן, בשנות הגיאות 1960—1964 אף עלה יבוא ההון ב־4 אחוזים על סך ההשקעות במשק.

מכאן המסקנה, שלא תהיה בכך משום הגזמה לומר, שכספי המגבית המאו־חדת, השילומים והמילוות השונים הם שהיוו את הבסיס למה שמכונה לעתים „הפלא הכלכלי הישראלי״. לסיכום דומה הגיעו גם כלכלנים, המצדדים, בדרך־כלל, במדיניות הכלכלית הקיימת. נדב ספרן, למשל, הגיע למסקנה, כי ישראל נכשלה במימון צמיחתה הכלכלית.[4]

2. ההרכב הענפי של ההשקעות

כפי שציינו לעיל, שליש מההשקעה הגולמית במשק הופנה להקמת בתי־מגורים. הסיבה העיקרית למשקל הניכר של המגורים הוא גידולה המהיר של האוכלוסייה בישראל. חלק ניכר מהדירות נבנה עבור עולים חדשים וחלק אחר נועד לספק את הצרכים הגדלים כתוצאה מהריבוי הטבעי של האוכלוסייה.

סיכום ההשקעות בשנים 1950 עד 1967 מראה, כי רבע מההשקעות עלה בחלקם של התעשייה והמחצבים, ואילו חמישית מהן עלתה בחלקם של כל אחד מהענפים חקלאות והשקייה, תחבורה ותקשורת ומוסדות ציבור. הסיכום הכולל אינו משקף, יחד־עם־זאת, את המגמות שבתנועת ההשקעות. מעיון בהתחלקות ההש־קעות בתקופות שונות מסתבר, כי מרבית ההשקעות בחקלאות נעשו בשנות ה־50, ואילו בשנות ה־60 ירד חלקה של החקלאות בכלל ההון המושקע ל־8 אחוזים.

---

[3] „מכאן, שהתשובה הפשוטה ביותר לשאלה, מדוע נכשלת (ישראל) ביצירת חיסכון מקומי רב היא, שדבר זה לא היה נחוץ! המקורות כולם היו גדולים במידה מספקת, כדי לספק הן את ההשקעות הניכרות והן את הגידול הניכר בצריכה לנפש״.
(N. Halevi, R. Klinov-Malul, **The Economic Development of Israel**, p. 97.)

[4] ראה: N, Safran, **The US and Israel**, p. 177

לוח 7

מבנה ההשקעות במשק (להוציא דיור) 1950 עד 1967

	במיליוני ל״י (במחירי 1966)	באחוזים
ס״ה בכל ענפי המשק	21,185	100
חקלאות והשקייה	4,424	21
תעשייה ומחצבים	5,469	26
חשמל	1,257	6
תחבורה ותקשורת	4,869	22
מוסדות ציבור	4,141	20
בתי־עסק והארחה	1,026	5

המקור: הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ׳ 93.

ההשקעות בתעשייה ובמחצבים היו נתונות במידה רבה לתנודות של גיאות ושפל. לשיאן הגיעו ההשקעות בתעשייה בשנים 1959—1963 ואילו בשנים 1965—1967 חלה בהן ירידה דרסטית בעקבות השפל הכלכלי. בעוד שההשקעות במחצבים היו רובן ככולן על חשבון מקורות ממלכתיים, הרי בתעשייה המעבדת הושקע הון פרטי, זר ומקומי.

כפי שניתן ללמוד מלוח 7, הסתכמו ההשקעות בתחבורה, בתקשורת ובחשמל ב־20 אחוזים מכלל ההשקעות, אחוז העולה על אחוז ההשקעות בתעשייה או בחקלאות. מרבית ההשקעות בתחבורה ובמשק החשמל נעשו בשנות ה־60. אם בתחילת שנות ה־50 הגיע משקל ההשקעות בתחבורה ובתקשורת ל־18 אחוזים, הרי באמצע שנות ה־60 הוא הגיע ל־30 אחוזים בקירוב מכלל ההשקעות במשק.[5]

השוואה של חלוקת ההשקעות בשנות ה־60 בישראל ובארצות קאפיטאליסטיות מפותחות, כמו צרפת ובריטניה מגלה, כי יחסית, נמוך בישראל משקלן של ההשקעות בתעשייה וגבוה, לעומת זאת, משקלן של ההשקעות בתחבורה ובתקשורת ובחשמל. עובדה זו איננה מקרית, והיא מצביעה על כיוון מסויים שניתן להשקעות בישראל.

ההשקעות בתחבורה ובתקשורת וכן במשק החשמל והמים מסווגות בהשקעות תשתית (אינפרסטרוקטורה), מאחר שאלו הן השקעות בסיסיות במשק, היוצרות את התנאים הכלליים לפעילות המשקית. השקעות אלו כוללות הקמת נמלים, סלילת־כבישים, פיתוח רשת ההשקייה ושירותי הטלפון, בניית שדות־תעופה, רכישת מטוסים וספינות. הכלכלנים בארה״ב ובארצות מערב־אירופה

[5] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ׳ 98.

מצביעים על ההשקעות בתשתית כאחת המטרות החשובות של העזרה, הניתנת ע״י ארצותיהן. ואכן, הממשלה האמריקאית וממשלות מערביות אחרות מגלות עניין רב בפיתוח מפעלי תשתית. דבר זה ניתן ללמוד מהמטרות למענן ניתנו ההלוואות שקיבלה ישראל מממשלת ארה״ב ומבנקים אמריקאיים או אמריקאיים־למחצה.

ההלוואות שקיבלה ישראל מארה״ב נועדו לתחנות־כוח (חיפה, אשדוד, אילת), לפיתוח רשת־הטלפונים, למוביל המיים הארצי, לסלילת כבישים, לפיתוח נמל התעופה בלוד, לרכישת מטוסי סילון ולהרחבת מפעל הפוספטים באורון. לעומת זאת, נפקדים כליל מייעדי ההלוואות של הבנק לייצוא ולייבוא והבנק הבינלאומי מפעלים של התעשייה המעבדת — שטח זה משאירה הממשלה האמ־ריקאית, כפי שנראה להלן, להון הפרטי.

ההשקעות בענפי התעשיה נועדו ליצור תנאים נוחים להשקעות הון פרטיות ולצרכים צבאיים. ההשקעות בתחבורה ובתקשורת, בחשמל ואף במחצבים הינן השקעות בעלות היקף ניכר, המתחילות להיות ריווחיות (במידה והן נהיות כאלו) רק כעבור פרק זמן ממושך. משום־כך מעוניין ההון הזר, כי השקעות אלו תמומנה על־חשבון התקציב הממלכתי. מבחינה זו אינה נבדלת ישראל מייתר הארצות המתפתחות, המשמשות יעד להשקעות זרות. המיוחד בהשקעות בתשתית בישראל הוא בכך, שהשקעות אלו מומנו, רובן ככולן, ע״י ייבוא הון מארה״ב או מגרמניה המערבית, ולא נעשו על־חשבון ההכנסות הפנימיות של התקציב הממלכתי.

ההשקעות המרובות במפעלי התשתית — תחבורה, חשמל והשקייה — שעלו על שליש מכלל ההשקעות בשנות ה־60, נועדו גם — ואולי בעיקר — לצרכים צבאיים. נמלי ים ואוויר, דרכים ומסילות־ברזל, אוניות ומטוסים, מכוניות ורכ־בות — לכל אלה חשיבות צבאית רבה. מפעלי התשתית, ובעיקר מפעלי התחבורה, חשיבותם האסטרטגית אינה נופלת מחשיבותם של בסיסים צבאיים.

לא ייפלא, איפוא, שבשנה אשר קדמה למלחמת „ששת הימים״, גדלו ההוצאות למפעלי התשתית, כפי שמעיד דו״ח בנק ישראל 1966 (עמ׳ 84): „...בולטת מגמה ארוכת־טווח של עלייה במשקל ענפי השירותים והתחבורה. גם מהתוספת למלאי ההון ב־1966 הופנו למעלה מ־60 אחוזים לענפים אלה. עיקר המאמצים כוונו ליצירת נכסי הון שיספקו את הביקוש המקומי, או להרחבת נכסי התשתית במשק... רק 11 אחוזים מהתוספת למלאי ההון הגולמי ב־1966 הופנתה לתעשייה...״ (ההדגשות שלי — ת. ג.).

שנת 1966 היתה שנת שפל, בה ירדו בשיעור ניכר ההשקעות בתעשייה, אך השפל לא השפיע, משום־מה, על ההשקעות בענפי התשתית...

ההשקעות במסחר ובשירותיים (מוסדות ציבור) היו בשנים 1950—1967 25 אחוזים מכלל ההשקעות במשק (ראה לוח 7). משקל כה גבוה של השקעות בשירותים ובמסחר אופייני לארצות הקאפיטאליסטיות המפותחות ומוסבר הן בהרחבת שירותי החינוך והבריאות והן בגידול ההשקעות הבלתי־יצרניות הנוב־עות מקשיי השיווק ומהצריכה של בעלי־ההון.

אולם, משקלן הגבוה של ההשקעות במסחר ובשירותים בישראל איננו נובע, כמו בארצות אחרות, מהתפתחות כלכלית וחברתית הדרגתית, שכן ישראל נמצאת, כפי שנראה להלן, רק בשלב נמוך, יחסית, של התיעוש. היקף ההשקעות בשירותיים נקבע בישראל ע״י יבוא ההון.

חלק מייבוא ההון שבא בצינורות ממלכתיים־ציוניים, כגון המגבית היהודית המאוחדת, הופנה לפיתוח השירותים במישרין או בעקיפין. בישראל קיים נוהג, שנדבנים יהודיים מארה״ב ומארצות אחרות תורמים להקמת בניין באוניברסיטה, מרפאה, מועדון נוער, בית־ספר מקצועי וכו׳. משכן הכנסת, למשל, הוקם על חשבון נדבותו של הברון הצרפתי ג׳ימס רוטשילד ואילו היכל התרבות בת״א נושא את שמו של מממן הקמתו, פ. מאן. אפשר לומר ללא הגזמה, שמרבית בנייני החינוך, ההשכלה, הרפואה והתרבות בישראל נבנו מכספי תרומות ונד־בות. בתנאים כאלה, פיתוח השירותים נעשה, אבל לא כפועל יוצא מרמת הת־פתחות כלכלית מסויימת, אלא כמין פיתוח חיצוני, פיתוח במימון מחו״ל.

להתפתחות הרבה של השירותים תרמו גם ההשקעות הפרטיות מחו״ל, אשר, כפי שנראה להלן, פנו לשירותים יותר מאשר לתעשייה.

3. מבנה המשק

לאור ההיקף הרב של ההשקעות במשק הישראלי ניתן היה לצפות, כי במשך 20 השנים שחלפו יגדל המשק בקצב מהיר, ויחד־עם־זאת יחולו בו שינויים במבנה הענפי.

אשר לקצב ההתפתחות הכלכלית, הרי הסיכומים מאמתים את ההשערה. בשנים 1950 עד 1967 גדל התוצר הלאומי הגולמי (במחירים קבועים) ב־9.3 אחוזים בשנה בממוצע. קצב כזה של גידול המשק הינו מהמהירים בעולם הקאפיטאליסטי, וקרוב לקצב גידולה של יפאן.

אולם, נתון זה עשוי להטעות, אם לא ניקח בחשבון הן את גידול האוכלוסייה והן את ייבוא ההון באותה תקופה. העניין הוא בכך, שבהצביעם על שיעור הגידול העולה על 9 אחוזים בשנה, מנסים קברניטי המשק להוכיח, שלהתפתחותה הכלכלית של ישראל אין דומה בכל העולם. אך האמת שונה.

א. הלפרין, מנהל המחלקה לחקר כלכלי בבנק לאומי לישראל, כתב לא מכבר: „לעתים קרובות ניסינו לטעון, שקצב הגידול הכלכלי אצלנו הוא המהיר בעולם. טיעון זה, אגב, היה קצת יומרני, משום שמדידת הגידול בתפוקה צריכה להתייחס לגידול לנפש״.[6] במשך שנות קיומה של ישראל גדלה אוכלוסייתה פי 3 ואילו מספר המועסקים פי 2. קצב גידול כזה של האוכלוסייה והמועסקים אין דומה לו במדינות אחרות בתקופתנו, משום כך צדק א. הלפרין בהצביעו על הצורך לבחון את הצמיחה הכלכלית בהשוואה לגידול האוכלוסייה.

בשנים 1950—1967 היה הגידול השנתי הממוצע בתוצר הלאומי הגולמי לנפש

---

[6] רבעון לכלכלה מס׳ 56, 1968.

בישראל 3.4 אחוזים. קצב גידול זה בתוצר לנפש נופל מקצב הגידול של יפאן (8.5%) וארצות השוק המשותף (4.2%), אך עולה על קצב הגידול של קנדה, ארה"ב ובריטניה.[7] מכאן, שיחסית לגידול אוכלוסייתה היתה רמת ההתפתחות של המשק הישראלי מן הממוצעות בעולם הקאפיטאליסטי.

מדד אחר לרמת ההתפתחות הכלכלית — היקף התוצר הלאומי לנפש — מורה אף הוא על כך, שישראל תופסת כיום מעמד בינוני בהשוואה לארצות מערב־אירופה וצפון־אמריקה. בשנת 1965 היה התוצר הלאומי לנפש בישראל 1130 דולר (לפי השער הרשמי) לעומת 3240 דולר בארה"ב, 1550 דולר בבריטניה, 1080 דולר באוסטריה ו־370 דולר בפורטוגל.[8]

הגידול המהיר של האוכלוסייה יצר לחץ של ביקוש והרחיב את השוק הפנימי. אך, יחד־עם־זה, הגדיל את כוח־העבודה, העשוי לתרום לגידול הייצור. אולם, לחץ זה לא היה מביא לגידול מהיר, יחסית, בתפוקה, לולא ייבוא ההון העצום, עליו עמדנו לעיל. ייבוא המכונות והציוד, הדלק והגלם על חשבון השילומים, המגביות והמילוות איפשר רמה גבוהה של היווי הון בארץ, שהודות לו התפתח המשק הישראלי בקצב מהיר. כפי שציינו לעיל, נעשו מרבית ההשקעות בארץ על־חשבון ייבוא ההון ולא על חשבון ההצבר הפנימי בישראל.

ההצבעה על גידולה המהיר של האוכלוסייה וההיקף הרב של ייבוא ההון אין כוונתה למחוק את עובדת התפתחותה המהירה של ישראל. זוהי עובדה, שישראל השיגה קצב גידול לנפש העולה במידה רבה על קצב הגידול בארצות מעוטות־הפיתוח והנמצא ברמתן של הארצות הבינוניות באירופה המערבית. ציון שני גורמים חשובים אלה — גידול האוכלוסייה וייבוא ההון — נועד להעמיד את

לוח 8

המבנה הענפי של התוצר המקומי הגולמי

(באחוזים, במחירים שוטפים)

	1954—1950	1966—1965
התוצר המקומי הגולמי	100.0	100.0
תעשייה ומחצבים	24.9	24.6
חקלאות והשקייה	12.3	9.8
תחבורה ותקשורת	7.7	9.5
סקטור ציבורי	35.7	32.0
בנקאות, מסחר ושירותים אישיים	19.4	24.1

המקור: הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ' 12.

[7] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ' 8.
[8] שם.

גידולה הכלכלי של ישראל בפרופורציה נכונה, שהיא התנאי להערכה אובייקטיבית של התפתחותה המשקית.

אשר להנחה השנייה בדבר השינויים המצופים במבנה הענפי מסתבר, כי על־אף קצב ההתפתחות המהיר, כמעט ולא נשתנה המבנה הכלכלי של המשק הישראלי.

מבנה המשק הישראלי לא נשתנה ביסודו במשך התקופה הנסקרת בלוח 8. הענפים הייצרניים — תעשייה, חקלאות ותחבורה — היוו כ־45 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי בראשית שנות ה־50 ו־44 אחוזים ממנו באמצע שנות ה־60. במקביל עלה במעט משקל הסקטור הציבורי, הבנקאות והשירותים מ־55 ל־56 אחוזים. השינויים המועטים באו לידי ביטוי בירידת משקלה של החקלאות מ־12.3 ל־9.8 אחוזים ובעליית משקלם של התחבורה, המסחר והשירותים.

גידול הענפים במשך התקופה לא היה מאוזן, והיה מותנה במצבו הכללי של המשק. בשנות הגיאות (1958—1964) גדלו בקצב מזורז יותר התעשייה, התחבורה והחקלאות ואילו בשנות השפל, כאשר ענפים אלה כמעט ולא התקדמו, גדל דווקא הסקטור הציבורי במהירות — וזאת, בגלל משקלן הגדל של ההוצאות הצבאיות.

מגמת השינויים במבנה המשק נראית ברורה יותר בהתפתחות מבנה ההכנסה הלאומית (בלי ההכנסות מ„בעלות על בתי מגורים" וכולל תשלומים לגורמי ייצור בחו"ל):

לוח 9

המבנה הענפי של ההכנסה הלאומית ב־1952 ו־1966

(באחוזים)

	1952	1966
ההכנסה הלאומית	100	100
תעשייה ומחצבים	23	25
חקלאות, בנייה ותחבורה	31	27
סקטור ציבורי	19	23
מסחר ושירותים	24	19
כספים וביטוח	3	6

המקור: ל.מ.ס., *שנתון סטטיסטי 1967*, עמ' 160—161.

לוח 9 מגלה, כי במשך 15 השנים (1952—1966) עלה משקל התעשייה מ־23 ל־25 אחוזים, אך משקל ענף הכספים והביטוח הוכפל (מ־3 ל־6 אחוזים) ומשקל הסקטור הציבורי גדל מ־19 ל־23 אחוזים. כלל הענפים הייצרניים (תעשייה, חקלאות וכו') ירד מ־54 אחוזים ב־1952 ל־52 אחוזים ב־1966.

מנתונים אלה על הרכב התוצר הגולמי וההכנסה הלאומית ניתן להסיק, שהתפתחותה הכמותית של הכלכלה הישראלית לא לוותה בשינויים מרחיקי־לכת במבנה המשק, והמשק הישראלי כיום דומה ביותר במבנהו למשק, אותו קיבלה המדינה בירושה מתקופת המנדט.

עובדה זו אומרת דרשני, שכן פירושה, כי זרימת ההון וגידול כוח־העבודה לא הביאו לתהליך מזורז של תיעוש ולגידול ניכר במשקלה של התעשייה. וזאת למרות שפיתוח התעשייה הוכרז לא אחת כאחת ממטרותיה העיקריות של המדיניות הכלכלית וכדרך להשגת העצמאות הכלכלית. יש המסבירים התפתחות זאת בעובדה, שכבר בימי המנדט היה המשק הא״י משק מפותח, יחסית לארצות קולוניאליות ותלויות: לפי נתוני ממשלת המנדט תרמו התעשייה והמחצבים כ־20 אחוזים מההכנסה הלאומית ב־1939.[9] כמובן שיש להסתייג מהשוואת המשק הישראלי ב־1966 למשק הא״י בתקופת המנדט, מאחר שהשתנו הנתונים הגיאוגרפיים והדמוגרפיים. אולם, למרות הסתייגות זו בולטת העובדה, שבמשך תקופה היסטורית של קרוב ל־30 שנה גדל במידה מצומצמת בלבד משקלה של התעשייה בהכנסה הלאומית.

ואשר לעצם ההסבר, לפיו היה המשק מפותח כבר בימי המנדט, הרי הוא היה תופס, לו גם משקלם של יתר ענפי המשק היה משתנה אך במעט במשך התקופה. אולם, הנתונים מעידים, שבמקביל לצמיחה האיטית במשקלה של התעשייה, חל גידול מהיר במשקלם של שני ענפים — של הסקטור הציבורי ושל הכספים והביטוח. הגידול במשקלו של הסקטור הציבורי מוסבר, בעיקר, בגידול ההוצאות הצבאיות ובמירוץ הזיון, ואילו הגידול במשקלו של ענף הכספים והביטוח, ובמידה מסויימת השירותים (ללא המסחר), נובע מאופיו של ייבוא ההון, אשר זרם יותר לענפים אלה מאשר לתעשייה.

מאחר שישראל איננה ארץ חקלאית מובהקת, ברור כי הבסיס להתפתחותה הכלכלית הוא בפיתוח התעשייה. ייתר־על־כן, בארצות הקאפיטאליסטיות המפותחות תורמת התעשייה משליש ועד לשתי־חמישיות מההכנסה הלאומית, לעומת רבע מההכנסה הלאומית שתורמת התעשייה בישראל. מכאן המסקנה, שקצב התיעוש האיטי, יחסית, בישראל איננו נובע מהעדר הצורך בפיתוח התעשייה, אלא מההקצאה של המקורות, מהעובדה שלעידוד מיוחד זכה השטח הבלתי־ייצרני — הן בגלל הגידול המתמיד בהוצאות צבאיות והן משום שההשקעות הפרטיות מחו״ל ביכרו את השירותים, העיסוקים הפיננסיים ובתי־המלון על התעשייה.

4. החקלאות

הייצור החקלאי גדל מ־274 מיליון ל״י ל־1.6 מיליארד ל״י ב־1967 (במחירי 1966), או כמעט פי 6. אולם, בעוד הייצור החקלאי גדל במשך כל התקופה, הרי

[9] ד. הורוביץ, כלכלת ישראל, תל־אביב, תשי״ד, עמ׳ 106.

שמבחינת מספר המועסקים בחקלאות ומשקלו של ענף זה במשק חלה בו עלייה עד סוף שנות ה־50 ומאז ניכרת בו נטייה לירידה. מספר המועסקים בחקלאות גדל מ־58 אלף ב־1949 ל־120 אלף ב־1959, ואחרי־כן ירד עד ל־100 אלף בשנת 1967. משקל החקלאות בתוצר הגולמי עלה מ־11.5 אחוזים ב1950 ל־14.9 אחוזים ב־1958, אך ירד ל־9.6 אחוזים ב־1966.[10]

בשנות ה־50 עמדה במלוא חשיבותה הבעייה של הספקת מזון וגלם לאוכלוסייה הגדלה במהירות, ומשום כך הופנו לחקלאות גם אמצעים וגם רבים מהעולים. בשנות ה־50 הוקמו, כמו־כן, עשרות יישובים חקלאיים — בעיקר מושבי עולים — שדרשו השקעות מרובות בהכשרת קרקע, הנחת צינורות מיים, הקמת מבנים חקלאיים ורכישת אינוונטר חקלאי. לעומת זאת, בשנות ה־60 לא רק שלא היה עוד צורך בהגדלת היישוב החקלאי, אלא, להיפך, החלו להיווצר עודפי תוצרת חקלאית, דבר שהוליך להגבלה ממשלתית של היקף הייצור החקלאי.

נוסף לתנאים האובייקטיביים קיים היה גם השיקול המדיני של מה שמכונה „פיזור האוכלוסייה". בתקופת כהונתו כשר־האוצר כתב לוי אשכול מאמר על „מדיניות הפיתוח בישראל"[11] ובו הוא מונה בין עיקרי הפיתוח את העיקר הבא: פיזור האוכלוסייה למען יהפוך הכיבוש הצבאי לכיבוש התיישבות ומדיני, וזאת ע"י הכוונת עולים ובני הארץ והזרמת הון ממלכתי לאזורי פיתוח, ליציקת יסודות הספקת שירותים ותעסוקה, תוך הנחה שהון זה ימשוך אחריו הון פרטי להמשך המשימה" (ההדגשות שלי — ת. ג.).

על משיכת ההון הפרטי באמצעות ההשקעות הממלכתיות ידובר להלן (בפרק ד'), אך מה שחשוב להבנת מבנה ההשקעות הוא אותו עיקר של „הפיכת הכיבוש הצבאי לכיבוש התיישבותי ומדיני". בעת שנכתב המאמר לא היו קיימים הכיבושים של רצועת־עזה, סיני, הגדה המערבית והרמה הסורית, ומשום־כך, בדברו על „כיבוש צבאי" התכוון אשכול לשטחים שבריבונות ישראל כתוצאה ממלחמת העצמאות 1948—1949, ואשר לפי החלטת האו"מ 1947 יועדו למדינה הערבית הפלשתינאית.

כפי שמסתבר מדבריו של אשכול, הרי להכוונת עולים והון לאזורי־הפיתוח, בהם היו עיקר ההשקעות בחקלאות, היה שיקול מדיני מכריע: הרצון ליישב אזורים אלה, כדי לתת מישנה־תוקף לכיבושם הצבאי. כיוון שהשיקול המדיני היה המכריע, תוכננו המושבים באזורי הפיתוח בחיפזון ובסיסם הכלכלי נתגלה במקרים רבים כרעוע.

הגידול הרצוף בייצור החקלאי נבע הן מהגידול בשטח המעובד בהשוואה למצב ב־1948 והן מעליית פריון העבודה. למשק החקלאי הישראלי אופיינית רמה גבוהה של מיכון ושל יישום המחקר המדעי, וזאת בגלל הריכוזיות הקיימת בענף ובגלל העובדה שחלק ניכר מהחקלאים הישראליים מוצאו מאוכלוסייה

[10] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ' 301, 302.

[11] בקובץ כלכלת ישראל הלכה ומעשה, ת"א, 1963.

עירונית, בעלת רמת תרבותית העולה על רמתם של האיכרים בארצות האחרות. הבסיס הטכני לרמת החקלאות בקיבוצים ובמושבים — הטרקטורים, המכונות לטיפול בענפי הצומח והחי — הושג בחלקו הודות לעזרה הממלכתית. הממשלה והסוכנות היפנו חלק מאמצעיהן לפיתוחה וציודה של החקלאות. יחד־עם־זאת הושגה רמת המיכון הגבוהה גם ע״י שקיעת המשקים החקלאיים בחובות על רכישת מכונות וציוד. בייחוד אמורים הדברים לגבי הכפרים הערביים ומושבי העולים.

פעולתה של הממשלה בשטח החקלאות נבעה הן מהצורך האובייקטיבי להרחיב במהירות את ייצור המזון נוכח הגידול המהיר של האוכלוסייה, והן מהרצון „ליישב את הארץ". עד 1954 הוקמו 380 יישובים חקלאיים חדשים, ברובם מושבי עולים וקיבוצים. בשנים שלאחר־מכן ועד ליוני 1967 נוספו יישובים ספורים בלבד.

בהשוואה לתעשייה, רבה היתה התערבות הממשלה בהתפתחותה של החקלאות. נוסף להכוונת ההתיישבות בהתאם לתוכניות הממשלה ולמימון השקעות על־חשבון התקציב הממלכתי והסוכנות היהודית, התערבה ומתערבת הממשלה בקביעת המחירים, בהסדרת השיווק ובתכנון הייצור.

בראשית שנות ה־60 החל בחקלאות תהליך של עודף ייצור, כאשר החקלאים התקשו לממש את תוצרתם. בתגובה לתהליך זה החלה הממשלה בקיצוץ מכוון של הייצור החקלאי ע״י קביעת מיכסות ייצור לכל יישוב חקלאי ובמתן סובסידיות להקטנת הייצור. במקום לפעול להורדת המחירים על התוצרת החקלאית באמצעות הורדת הוצאות השיווק והוזלת האשראי, העדיפה הממשלה לקצץ בייצור החקלאי. אולם, בקיצוץ הייצור (בנוסח ארה״ב) לא היה משום פתרון, מאחר שהחקלאים הגדילו את פריון העבודה, ושוב גדל הייצור החקלאי מעבר ליכולת השיווק במחירים הנתונים.

נוסף לשוט של מיכסות הייצור סובלת החקלאות גם מפעולת „המספריים של המחירים". כך, למשל, בשנים 1958—1966 גדלו מחירי התשומה הקנוייה בחקלאות (מכונות, דלק, דשנים וכו׳) ב־33 אחוזים, ואילו מחירי התפוקה החקלאית עלו באותה תקופה ב־11 אחוזים בלבד.[12] פעולת „המספריים של המחירים" העמיקה את הדיפרנציאציה בחקלאות וגרמה להתרוששותן של השכבות החלשות יותר בקרב החקלאים — מושבי־העולים והכפרים הערביים.

במצב חמור במיוחד נתונה החקלאות הערבית. נוסף להשפעת החוקים הכלכליים („המספריים של המחירים" וכו׳) סבלה החקלאות הערבית מאפלייה ודיכוי שבאו לידי ביטוי בגזילת הקרקעות ובהעדר תמיכה ממלכתית להרחבת המיכון והעלאת הפריון.

בהסתמך על מקורות ממשלתיים שונים מעריכים, כי מידי הערבים, תושבי ישראל, הופקעה קרקע בהיקף של כ־700 אלף דונם. כתוצאה מהפקעת הקרקעות נעקרו ממקומות מושביהם כ־20 אלף פלאחים ערביים, שרובם מתגוררים כפליטים בכפרים ערביים בישראל עצמה. 10 חוקים שונים, שמטרתם ליצור בסיס חוקי

[12] פ. גינור, „תמורות במבנה המשק הישראלי", **רבעון לכלכלה** מס׳ 51.

לגזילת הקרקעות מידי התושבים הערביים, הובאו ע״י הממשלה לאישור הכנסת.

מדיניות גזילת הקרקעות הפכה חלק ניכר מהחקלאים הערביים לשכירים — כמחצית המועסקים הערביים בחקלאות הינם שכירים, לעומת שליש מבין החקלאים היהודיים. וכך בעוד הערבים מהווים כרבע מכלל המועסקים בחקלאות, הם מהווים שליש מהשכירים בענף זה. בהשפעת הקיטוב החברתי במושבי העולים (עליו ידובר להלן) גדל גם משקל השכירים בקרב המועסקים היהודיים בחקלאות, אך בקצב איטי יותר ועל רקע אחר מאשר בקרב החקלאים הערביים.

5. התעשייה

התעשייה הישראלית תרמה במשך 20 שנות קיומה של המדינה 25—26 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי. השוואה עם תקופת המנדט מגלה, כי משקל דומה היה לתעשייה בשנות ה־30, ואילו באמצע שנות ה־40 הגיע משקלה ל־38 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי.[13] ואמנם, למרות העובדה, שמאז 1948 הוקם מספר רב של מפעלים, הרי יסודותיה של התעשייה הישראלית, כפי שאנו מכירים אותה כיום, הונחו עוד בתקופת המנדט הבריטי.

עם תום מלחמת־העולם השנייה, שהביאה לגידול הביקוש לתוצרת המקומית, נעצרה התפתחות התעשייה. בגלל מלחמת־העצמאות והעלייה ההמונית לא נת־אוששה התעשייה עד אמצע שנות ה־50, ומשקלה בתוצר ירד בהדרגה. מסוף שנות ה־50 מתפתחת התעשייה בקצב דומה לכלל ההתפתחות המשקית, ולכן היא שומרת על משקלה היחסי בכלכלה. בגלל השפל הכלכלי, ששרר בשנים 1965—1967, ירדה תרומתה של התעשייה לתוצר המקומי ל־25 אחוזים, אך ירידה זו נעצרה בסוף 1967 ובראשית 1968, עם גידול ההזמנות הצבאיות ועבודות התשתית בעקבות המשבר המלחמתי של יוני 1967.

היקף הייצור התעשייתי (במחירי 1966) גדל מ־1.5 מיליארד ל״י ב־1950 עד ל־6.9 מיליארד ל״י ב־1966 — גידול שנתי ממוצע של 10.3 אחוזים.[14] מאחר שהגידול השנתי הממוצע של האוכלוסייה היה בתקופה זו כ־7 אחוזים הרי שהגידול בהיקף הייצור התעשייתי לנפש היה כ־1.5 אחוזים בשנה. אם הגידול השנתי בייצור התעשייתי הינו ברמה גבוהה ביחס לארצות אחרות, הרי הגידול השנתי לנפש מצביע על כך, שהתפתחות התעשייה עברה אך במעט על הגידול המהיר של האוכלוסייה.

ההשקעות בתעשייה ובמחצבים היוו רבע מכלל ההשקעות במשק הישראלי (ראה לוח 7). אולם, ההון לא התחלק באופן שווה בין ענפי התעשייה. ההשקעות בענף המחצבים ובתעשייה הכימית היוו במשך השנים 1955—1964 — 35—40 אחוזים מכלל ההשקעות בתעשייה, ואילו בתעשיות המזון והטכסטיל — כ־25

---

[13] E. Kleiman, "The place of Manufacturing in the Growth of Israel Economy", **The Journal of Development Studies,** L., Vol. III, N. 3, April 1967.

[14] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ׳ 371.

אחוזים. בשנים לאחר־מכן ירד משקל ההשקעות במחצבים ובכימיה ל־20 אחוזים בקירוב, ובמקביל עלה משקל ענפי המכונות והמתכת מ־14 אחוזים ב־1964 ל־22 אחוזים ב־1967.[15]

המשקל הגבוה של ההשקעות בשני ענפי היסוד — המחצבים והתעשייה הכימית (כולל התעשייה הפטרוכימית) נובע מהפניית חלק ניכר מההשקעות הממלכתיות דווקא לענפים אלה. כתוצאה מן ההשקעות הממלכתיות התרחבו מפעלי האשלג ובתי־הזיקוק, החלו בהפקת עפרות נחושת בתמנע ופוספטים באורון, והוקמו תשלובות כימיות בחיפה ובערד. ההשקעות הממלכתיות זרמו לענפים אלה, ראשית, משום שההון הפרטי לא רצה להשקיע בענפים הדורשים השקעות גדולות לתקופה ממושכת; שנית, משום שלרשות המדינה עמדו אמצעים רבים ברמות הכנסות המגבית היהודית ומילווה העצמאות, השילומים וכן מילוות מבנקים אמריקאיים ובינלאומיים.

אלא שלא כל התעשיות החשובות הללו שולבו במסכת המשקית הכוללת, הן מפעלי ים־המלח והן מכרות הנחושת בתמנע מפיקים תוצרים המשמשים כחומרי־גלם, ומייצאים חלק ניכר מתוצרתם בצורה גולמית. כלומר, מצד אחד נעשה פיתוח של ענפי היסוד המבוססים על אוצרות טבע מקומיים, מצד שני, לא נוצלה האפשרות לבנות על בסיסם תעשייה נרחבת.

בשנים 1965—1967 נסתיימה בנייתם והרחבתם של מספר מפעלים בענפי המחצבים והכימיה והממשלה בחרה להפנות את עיקר תמיכתה לתעשייה הצבאית. ההון הפרטי, שלו ניתנה החירות להשקיע כרצונו, המשיך להשקיע בענפים המסורתיים — מזון וטכסטיל — וכן בענפי המתכת והאלקטרוניקה, שהביקוש למוצריהם נקבע, במידה רבה, ע״י ההזמנות הצבאיות וע״י ייצור מוצרים בני־קיימא.

במשך השנים 1950—1966 הגיע חלקו של המימון הממשלתי הישיר והעקיף ל־35 אחוזים (בממוצע) מכלל ההשקעות בתעשייה.[16] חלקו של המימון הממשלתי היה רב בעיקר בענפים הדורשים השקעות רבות ולטווח ארוך, כגון מחצבים, כימיה, חשמל ומטלורגיה. מגמת הממשלה, להלכה ולמעשה, היתה להותיר את התעשייה רובה ככולה ליוזמה פרטית ולהשקיע רק באותם ענפים אליהם אין ההון הפרטי מזדרז ללכת. יחד עם זאת , ניהלה הממשלה מדיניות של תמיכה בהון הפרטי, שניאות להשקיע בתעשייה.

ואכן, 65 אחוזים מכלל ההשקעות בתעשייה עלו בחלקו של ההון הפרטי, הזר והמקומי. באזורי הפיתוח הוקמו מפעלים תעשייתיים, אלא שרבים מהם נסגרו. כך למשל, נמסר, כי בשנת 1967 הוקמו באזורי הפיתוח 190 מפעלים, אך באותו פרק זמן נסגרו 90 מפעלים. תחלופה זו של מפעלים (שרבים מהם מעסיקים

---

[15] ל.מ.ס., **סקרי תעשייה ומלאכה 1955־1960**, עמ׳ 326; בנק ישראל, **דו״ח 1967**, עמ׳ 288.

[16] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ׳ 382.

עובדים ספורים) איננה פוגעת, לרוב, במשקיעים הפרטיים, שכן חלק ניכר מההשקעה נעשה על־חשבון כספי המדינה. לפעמים אף יוצא המשקיע הפרטי ברווח מפשיטת־הרגל של מפעלו, כפי שקרה עם מפעל הטכסטיל של ג׳ימי לוי בנצרת־עילית.

מן הראוי לציין, שמגמה זו של מתן יד חופשית ליוזמה הפרטית בשטח התעשייה היתה קיימת עוד בתקופת המנדט. כבר אז עסקו הסוכנות היהודית ומוסדות ציוניים אחרים בעיקר בתמיכה בחקלאות, לה ייחסו חשיבות מדינית וצבאית, וכמעט ולא השקיעו בתעשייה. אחרי קום המדינה נמשכה מגמה זו, התואמת את מדיניות המעצמות המערביות, אשר תובעות, כידוע, את עידוד היוזמה הפרטית כאחד התנאים למתן הסיוע. ההשקעות הממשלתיות בתעשייה מוצגות ע״י הממשלה כתופעה זמנית, כהכנת התנאים להשקעות הפרטיות.

אחת התוצאות של התמיכה הממשלתית הנרחבת בהון הפרטי היא המבנה הפיננסי הבלתי־בריא של חברות התעשייה. משקל ההון העצמי בסך המאזן של חברות התעשייה בישראל הינו 35—40 אחוזים, לעומת 60—65 אחוזים מהמאזן בארצות הקאפיטאליסטיות המפותחות. חלקו הנמוך של ההון העצמי מעיד על כך, שלחברות התעשייה כדאי היה יותר להשתמש בהלוואות ממקורות ציבוריים ומבנקים פרטיים, מאשר להגדיל את הונן העצמי.

המדיניות הממשלתית בשטח התעשייה, המבוססת על עידוד ההון הפרטי, עודדה את פיצול המפעלים. לבעלי ההון כדאי היה להקים מפעל, ולו גם קטן, במחשבה, שבעזרת הממשלה הוא יוכל להרחיבו. וכך, אמנם מצטיירת התמונה מהנתונים הסטטיסטיים:

לוח 10

המפעלים והמועסקים ב־1965 לפי תקופת פתיחת המפעל

תקופת פתיחת המפעל	מפעלים	מועסקים	ממוצע מועסקים למפעל
סך־הכל עד 1965	24,528	222,792	9
עד 1947	5,580	108,114	13
1948—1957	8,913	83,982	10
1958—1963	7,257	55,228	8
1964—1965	2,011	10,168	5
(לא ידוע)	(767)	(2,147)	(3)

המקור: ל.מ.ס., שנתון סטטיסטי 1967, עמ׳ 374.

מסתבר, כי המפעלים שהוקמו עוד לפני קום המדינה הם המפעלים הגדולים, יחסית, ומועסקים בהם בממוצע 13 עובדים. ככל שגיל המפעלים צעיר יותר, כן היקפם קטן יותר. לעומת 13 מועסקים — בממוצע — במפעל שהוקם עד 1947, היה מספר המועסקים ב־1965 במפעלים שהוקמו בשנים 1964—1965 — 5 בלבד. מכאן, שגם בשנים האחרונות נושאים רוב המפעלים המוקמים אופי של בתי־מלאכה המעסיקים שכירים ספורים. לעובדה זו משמעות חשובה, שכן ברור, כי, ראשית, מפעלים קטנים אינם מפעלי יסוד, ושנית, למפעלים קטנים קשה במיוחד להתחרות בשוקי חוץ.

מכאן המסקנה, שהמדיניות הממשלתית של מתן יד חופשית ליוזמה הפר־טית אינה מסייעת לתעשייה הישראלית לעבור משלב המלאכה אל שלב התע־שייה גדולה, העשוייה לשמש בסיס איתן למשק הישראלי.

התרחבות הייצור התעשייתי הביאה גם להעמקתו ולמעבר מעיבוד של מוצרים מוגמרים־למחצה לייצור מוצרי ביניים ואף חומרי־גלם. אולם, גם עתה דומה מבנה התעשייה מבחינת הייעד הכלכלי לזה האופייני לארצות המתפתחות. בשנת 1966 התחלק הייצור התעשייתי כדלהלן:

לצריכה פרטית וציבורית — 34 אחוזים;

להשקעה בתעשייה וביתר ענפי המשק — 5 אחוזים;

ישירות לייצוא — 16 אחוזים;

מוצרי ביניים לתעשייה וליתר הענפים — 45 אחוזים.

העובדה, שכמחצית מהייצור התעשייתי עלתה בחלקם של מוצרי הביניים מעידה על העמקת הייצור, מחד, ועל פיצול המפעלים, מאידך. מפעלי התעשייה מספקים זה לזה מוצרים מוגמרים־למחצה, בעוד שבעבר הם היו מקבלים חלק ניכר ממוצרים אלה מחו״ל. אולם משקלם הניכר של מוצרי הביניים נובע במידה לא פחותה מהעובדה, שהייצור התעשייתי בישראל, הינו ייצור בקנה־מידה קטן.

אולם, הנתון המרשים ואולי אף המדהים הוא, ש־5 אחוזים בלבד מהייצור התעשייתי עולים בחלקם על מוצרי ההשקעה — של המכונות והציוד לתעשייה, לחקלאות ולבניין. בארצות קאפיטאליסטיות מפותחות מהווים מוצרי ההשקעה שליש מהייצור התעשייתי, ואילו בישראל — 1/20 בלבד מהתוצרת התעשייתית. חלקם הפעוט של מוצרי ההשקעה מסביר, מדוע מצויידת התעשייה הישראלית, רובה ככולה, במכונות תוצרת־חוץ, מדוע כל הרחבה בייצור התעשייתי פירושה הגדלת ייבוא המכונות והציוד, מדוע נמצאת התעשייה הישראלית במצב של תלות ביחס לארצות מספקות הציוד — ארה״ב ומערב־גרמניה — שהן גם הקונות העיקריות של ייצואה בכלל, ושל ייצואה התעשייתי, בפרט.

בשנת 1966 הגיע חלקו של הייצור המקומי ל־38 אחוזים מכלל ההשקעה בציוד ובמכונות באותה שנה. אולם, בעוד 63 אחוזים מהמכונות החקלאיות ו־51 אחוזים מציוד הקשר מיוצרים בארץ, הרי רק 27 אחוזים מהמכונות והציוד

לתעשייה הם מהייצור המקומי.[17] נתונים אלה על חלק הייצור המקומי בכלל וההשקעה בציוד ובמכונות מתעלמים, יחד־עם־זאת, מהעובדה, שגם מה שמכונה „ייצור מקומי" כולל יבוא ניכר, המגיע עד למחצית ערך התוצרת המקומית. אך יחד עם ציון הטייה זו כלפי מעלה בהערכת חלקה של התעשייה המקומית בהספקת המכונות והציוד יש לציין, כי התעשייה הישראלית התמחתה בעיקר בייצור מכונות חקלאיות (להוציא טרקטורים וקומביינים) ובייצור ציוד קשר — ציוד טלפונים וציוד קשר בעל אופי צבאי. לעומת זאת מספק הייצור המקומי שמינית בלבד מהמכונות והציוד הדרושים לתעשייה הישראלית.

המציין את התעשייה הישראלית בהשוואה לארצות אחרות, הוא משקלם הפעוט של המכרות והמחצבים בכלל התוצרת התעשייתית. כפי שנראה בלוח 11, הגיע משקל ענף זה בכלל התפוקה ל־3 אחוזים בקירוב, בעוד שהתעשייה המעבדת מספקת 97 אחוזים מהתפוקה הגולמית.

לוח 11

המבנה הענפי של התפוקה הגולמית בתעשייה ב־1955 ו־1966/67

(באחוזים)

	1955	1966/67
סך־הכל	100.0	100.0
מכרות ומחצבים	1.9	2.7
מזון	24.0	21.8
טכסטיל והלבשה	17.2	13.6
עץ ונגרות	6.2	6.0
נייר, הדפסה והוצאה לאור	4.4	5.2
עור ומוצריו	2.9	1.5
גומי ופלסטיקה (כולל צמיגים)	3.2	2.7
מוצרים כימיים וזיקוק דלק	7.5	9.1
מינרלים אל־מתכתיים	7.9	5.2
יהלומים	3.2	8.4
מתכת ומוצרי מתכת	10.2	9.8
מכונות וציוד חשמלי	6.0	3.7
כלי הובלה	3.1	6.0
ציוד לבית ושונות	4.3	2.5

מקורות: ל.מ.ס., **סקרי תעשייה ומלאכה 1955—1960**, סדרות מיוחדות מס' 178, 1964, חלק ב', עמ' 355; בנק ישראל, **דו"ח 1967**, עמ' 271.

[17] ל.מ.ס., **שנתון סטטיסטי 1967**, עמ' 156.

מבחינת היקף הייצור בולטים שני ענפים — המזון והטכסטיל (כולל הלבשה). שני ענפים אלה נתנו למעלה מ־40 אחוזים מהתפוקה התעשייתית הגולמית ב־1955, ו־35 אחוזים ממנה ב־1966/67. בין ייתר הענפים רב, יחסית, היקף הייצור בתעשייה הכימית, במוצרי מתכת ובתעשיית ליטוש היהלומים. נמוך במיוחד משקל ענף המכונות והציוד החשמלי, אשר בתקופה הנדונה אף ירד מ־6 ל־4 אחוזים בקירוב.

מלוח 11 ניתן ללמוד, כי התעשייה הישראלית הינה תעשייה של מוצרי צריכה ולא של מוצרי השקעה. אם נכלול בענפי תעשיית מוצרי הצריכה את ענפי המזון, הטכסטיל, הנייר וההדפסה, העור, היהלומים והציוד לבית, כי אז יגיע משקלה ל־55 אחוזים בקירוב בתקופה הנידונה. למעשה משקל תעשיית מוצרי הצריכה גבוה אף יותר, שכן תעשיית כלי ההובלה, למשל, כוללת את המוסכים, תעשיית הפלסטיקה — את ייצור המוצרים הפלסטיים לשימוש ביתי, ותעשיית העץ — את ייצור הרהיטים.

לוח 12

מבנה התעשייה בישראל ובמערב־אירופה

(באחוזים)

	מערב־אירופה (1959)	ישראל (1965)
סך־הכל	100.0	100.0
מכרות ומחצבים	6.6	2.6
מזון	12.1	21.7
טכסטיל	7.9	14.0
מתכת בסיסית	8.5	3.5
מוצרי מתכת	32.0	22.2
כימיה	12.1	8.0
אחרים	20.8	28.0

המקור: הרשות לתכנון כלכלי, **התפתחות המשק הלאומי**, עמ' 384.

ההשוואה בין מבנה התעשה בישראל ובארצות מערב־אירופה מורה על ההבדלים במבנה הענפי וברמת התיעוש. תפוקת ענפי המזון והטכסטיל היוותה במערב־אירופה 20 אחוזים מכלל התפוקה התעשייתית, ואילו בישראל — למעלה מ־35 אחוזים. לעומת זאת, ענפי היסוד בכל משק מודרני — מתכת, מוצרי מתכת וכימיה — היוו במערב־אירופה למעלה ממחצית התפוקה, ואילו בישראל פחות מ־35 אחוזים. השוואה זו מוליכה למסקנה, שעל־אף ההתרחבות של התעשייה

הישראלית, הרי מבנה רחוק עדיין ממבנה התעשייה בארצות הקאפיטאליסטיות המפותחות.

*

אף כי תעשיית הטכסטיל היא הענף השני בגודלו (ראה לוח 11), היא נמצאת כבר שנים מספר במשבר, החל משנת 1955 הנהיגה הממשלה מדיניות של עידוד ענף זה, ובעיקר בעיירות העולים, ע״י מענקים והלוואות נדיבות מתקציב הפיתוח. מדיניות זו היתה קשורה בהסכם השילומים, שעל־חשבונו נרכשו מכונות לתעשיית הטכסטיל. מאז 1955 ועד היום גדל מספר המטוויות מ־7 ל־17, ואילו מספר הפלכים מ־70 אלף ל־300 אלף. אך מסתבר, כי למטוויות אין למי למכור תוצרתן. מעריכים, כי כושר הייצור של המטוויות עולה ב־150 אחוזים (!) על התצרוכת המקומית בחוטים. בה בעת כמעט ואי־אפשר לייצא חוטים בגלל ההתחרות הרבה בשטח זה בשוק העולמי ומשום שמרבית הארצות מעוטות־הפיתוח הקימו בעצמן תעשיית טכסטיל. אשר לענף האריגה מעריכים, כי קיים בו עודף כושר ייצור של 100 אחוזים — במלים אחרות: רק מחצית הציוד מנוצלת.

המשבר בענף הטכסטיל מביא לפשיטות־רגל, לסגירת מפעלים, אך גם להוצאות גדלות מתקציב הממשלה. בהתאם למדיניות עידוד ההון רוכשת הממשלה מפעלים בלתי־ריווחיים ומפצה את הבעלים על הפסדיהם. מעריכים, כי החזקת תעשיית הטכסטיל עולה למדינה עד 80 מיליון ל״י בשנה.

אחד הענפים שמשקלו גדל באורח ניכר הוא ענף כלי ההובלה — מ־3 אחוזים ב־1955 ל־6 אחוזים ב־1966. ענף זה כולל את המספנות, התעשייה האווי־רית, מפעלי המכוניות והמוסכים. אשר לתעשייה האווירית, הנמצאת בבעלות המדינה, הרי היא התפתחה מענף של שיפוץ מטוסים לענף של ייצור מטוסים.

מה שמכונה תעשיית המכוניות בישראל, אינו אלא תעשייה של הרכבת מכוניות, כאשר המנוע והחלקים אחרים מיובאים מחו״ל, ואליהם מצורפים חלקים המיוצרים בארץ. במפעל ההרכבה בנצרת מרכיבים מכוניות פורד, באשדוד — אוטובוסים של ליילאנד, במפעל אוטוקרס בטירת־הכרמל — מכוניות טריומף, ובמפעלי אילין בחיפה — משאיות קייזר, לאחר שבעבר הרכיב מפעל זה מכוניות של חברה יפאנית — הינו.

התפתחותה של התעשייה הישראלית קשורה במידה רבה בהתפתחות התע־שייה הצבאית. על אף ש־80 אחוזים ממערכות הנשק מיובאים מחו״ל, מהווה מערכת הבטחון אחד הצרכנים הגדולים של התעשייה הישראלית. בייצור לצרכים צבאיים נוטלים חלק מפעלי מערכת־הבטחון (שאינם נכללים בסטטיסטיקה הרש־מית), התעשייה האווירית וכן מפעלים אזרחיים רבים. מעריכים, כי בתחום הנשק הקל, התחמושת ואף הנשק הארטילרי הגיעה ישראל לאספקה עצמית, ואף מפנה מוצרים רבים לייצוא.

ההזמנות הצבאיות ממלאות תפקיד נכבד בתעשיית מוצרי המתכת ובתעשייה האלקטרונית: מפעל המתכת „סולתם" למשל, עוסק בייצור מרגמות ותחמושת,

ואילו מפעלי האלקטרוניקה „תדיראן", „אלתא" ו„אלרון" בייצור וייצוא של ציוד אלקטרוני צבאי.

התרחבות התעשייה הצבאית מלווה בהתרחבות מוסדות המחקר והפיתוח למטרות צבאיות. דוברים רשמיים מסרו לא מכבר, כי במוסדות המחקר הצבאי בארץ מועסקים יותר מדענים מאשר במחקר האזרחי, וכי תקציבם של מוסדות אלה עולה פי כמה על תקציב המוסדות האזרחיים.

הצד האחר של התרחבות התעשייה הצבאית היא חדירתה לתחום הייצור האזרחי, תוך התחרות עם חברות אזרחיות.[18]

לשיקולים הקשורים בסחר־חוץ היה משקל רב בקביעת כיווני התפתחותה של התעשייה. שורת ענפים קמה כמחליפת ייבוא. בין ענפים אלה יש למנות את המזון, הטכסטיל, מוצרי הנפט, הדשנים, הסוכר והשמן הצמחי. אולם, מה שמציין את התפתחות התעשייה, הוא הקמתם של ענפים שעיקר תוצרתם מופנה לייצוא.

בין התעשיות, שלמעלה מ־70 אחוזים מתפוקתן מופנים לייצוא, נמצאת שורה של תעשיות שקמו, או התרחבו, במיוחד אחרי קום המדינה — תעשיות היהלומים, הנחושת, האשלג, הפוספטים ובגדי העור והפרווה, וכן ענף שהיה מפותח עוד קודם לכן — מיצים ומוצרי פרי־הדר אחרים. בין הענפים שחלק ניכר מייצורם מופנה לייצוא נמצאים גם ענף הלבידים, הצמיגים והמוצרים הכימיים (כולל דלק מזוקק).

תעשיית ליטוש יהלומים, המיועדת כולה לייצוא, הוקמה בתקופת מלחמת־העולם השניה, כאשר תעשיית היהלומים בהולנד ובבלגיה שותקה זמנית. תעשיית היהלומים בישראל, שהתמחתה בליטוש יהלומים לנוי ולא לתעשייה, הינה המרכז השני בגודלו בעולם הקאפיטאליסטי (לאחר בלגיה) לליטוש יהלומים.

6. השקעות הון זר

להון הזר שהושקע בישראל היה השפעה רבה על המבנה הענפי של המשק.

בשנים 1949—1967 הסתכמו השקעות ההון הזרות (נטו) ב־900 מיליון דולר, שהם 12 אחוזים מסך ייבוא ההון באותה תקופה (ראה לוח 1). השקעות ההון מהוות רק 1/8 מייבוא הון בגלל חלקן המכריע של ההעברות החד־צדדיות בכלל ייבוא ההון. אולם, אם ניקח את תנועת ההון בלבד, הכוללת את המילוות וההש־קעות, הרי יסתבר, שסך ההשקעות הזרות עולה הן על ההכנסות (נטו) מ„מלווה עצמאות ופיתוח" והן על המילוות שקיבלה ממשלת ישראל מארה"ב, צרפת, גרמניה־המערבית וכו׳. מכאן, שאף־על־פי שבתמונה הכוללת של ייבוא ההון

---

[18] „התעשיות הצבאיות מתחרות בתעשיות האזרחיות... מדוע יצרו תעשיות של משרד־הבטחון מזגני־אוויר, כאשר קיימים במדינה שלושה מפעלים המייצרים מזגני־אוויר ?" (מדברי צ׳רלס קלור בכנס המיליונרים בירושלים, לפי „מעריב", 15.8.67).

לארץ ההשקעות הפרטיות אינן אלא שמינית, הרי חלקן הוא ניכר ביותר בתנועת ההון לארץ, ומגיע לשליש מכלל ההון שאיננו בגדר מתנה ותרומה.

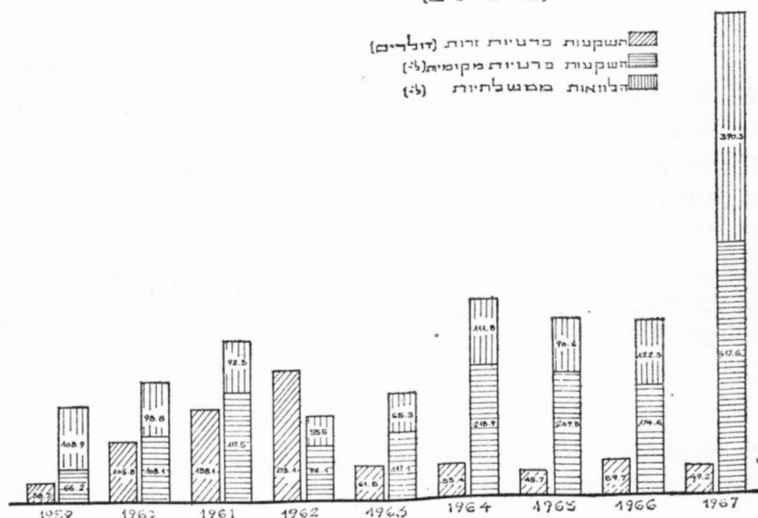
השיא בהשקעות ההון הזר היה בשנת 1963, בה הושקעו 135 מיליון דולר, ואילו הנקודה הנמוכה ביותר נרשמה בשנת 1958, בה הושקעו בארץ 8 מיליון דולר. ההיקף הרב של ההשקעות במטבע זר בראשית שנות ה־60 קשור בציפייה לפיחות הל״י ובפיחות עצמו, שעליו הוכרז ב־1962, ואשר איפשר להון הזר להשיג רווחים קלים ומהירים.

נוסף לנתונים של ההשקעות הזרות, המובאים בשנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מצויים נתונים על ההשקעות הזרות המאושרות בפירסומי מרכז ההשקעות. אלא בעוד שהנתונים של ל.מ.ס. מתייחסים להשקעות שנעשו ממש באותה שנה, הרי נתוני מרכז ההשקעות מוסרים על האישורים שניתנו באותה שנה, מבלי לפרט אילו מהאישורים מומשו בשנה בה ניתנו. משום־כך הנתונים של מרכז ההשקעות פחות מהימנים. אולם מאחר שנתונים אלה הינם הנתונים המפורטים היחידים על ההשקעות הזרות המצויים בידינו, נצטרך להשתמש בהם, בבואנו לבחון את הרכב ההשקעות של ההון הזר בישראל.

לפי החוק לעידוד השקעות הון (ראה פרק ד׳, להלן) נחשבות כהשקעות מאושרות גם השקעות בלירות ישראליות. לפי נתוני מרכז ההשקעות הוצאו בשנים 1950—1967 4159 אישורים למפעלים חדשים, הרחבות, השקעות והלוואות. סך ההון העצמי של מקבלי האישורים הגיע ל־מיליארד דולר ומיליארד וחצי ל״י.

ציור 3: הרכב ההון של ההשקעות המאושרות

(במיליונים)



כלומר — על כל דולר שהושקע לפי אישור הושקעה לירה וחצי של הון ישראלי, פרטי או ממשלתי.

מציור 3 ניתן לראות את הדינמיקה של היחס בין ההשקעות בדולרים ובל"י. מסתבר שההשקעה במטבע־חוץ (לפי השער הרשמי) שהיתה בשנת 1960 כ־50 אחוזים מכלל ההשקעות המאושרות, הגיעה עד ל־80 אחוזים מכלל ההשקעות ב־1962 — שנת הפיחות של הל"י. בשנים לאחר מכן ניכרה מגמה לירידת חלקן של ההשקעות במטבע־חוץ עד לשליש בשנים 1964—1966 ועד ל־15 אחוזים בלבד בשנת 1967.

הירידה בחלקן של ההשקעות במטבע־חוץ לאחר 1962 מוסברת הן בעובדה שההון הזר תר ב־1962 וב־1963 אחר ריווחי הפיחות, והן בגידול התמיכה הממ־שלתית להון הזר. מהנתונים המובאים בציור 3 ניתן לראות, כי על לירה של השקעת חוץ הוסיפה הממשלה בצורת הלוואות ומענקים בשנת 1957 — 0.51 ל"י, בשנת 1962 — 0.10 ל"י, בשנת 1964 — 0.68 ל"י, ואילו בשנת 1967 — 2.65 ל"י.

מרבית ההשקעות שעברו דרך מרכז ההשקעות באו מארה"ב וקנדה. בשנים 1962—1967 עלו בחלקן של ארה"ב וקנדה 46 אחוזים מכלל האישורים, של אירופה המערבית (פרט לאנגליה) — 27 אחוזים, של גוש השטרלינג — 12 אחוזים, ואילו של אמריקה הלטינית — 10 אחוזים.[19] (ייתר ההשקעות אינן מפו־רטות). באותן שנים הגיע לארץ הון השקעות מאושר, בין היתר, גם מגרמניה־המערבית, אולם מאחר וחלק מההשקעות המערב־גרמניות סווגו בגלל מקום רישום החברה כהשקעות מליכטנשטיין ולוכסנבורג, קשה לאמוד, בדיוק, את משקל ההשקעות המערב־גרמניות.

מבחינת ההשקעה הכוללת שזכתה לאישור מרכז ההשקעות, והכוללת גם הלוואות פרטיות וממשלתיות. הרי ניצבות במקום הראשון ההשקעות בתעשייה ולאחר־מכן ההשקעות בשירותים. אולם אם נבחון את מבנה ההשקעות במטבע־חוץ במסגרת ההשקעות המאושרות, הרי התמונה הפוכה: בשנים 1960—1967 הושקעו בשירותים (להוציא מלונות) 287 מיליון דולר ואילו בתעשייה — 228 מיליון דולר בלבד.[20]

נתונים אלה מעידים על האופי הבלתי־יצרני של ההשקעות הזרות, שמרביתן פונות לעסקי בנקאות, ביטוח, מסחר ומלונות, ומיעוטן לתעשייה. אולם, יחד־עם־זאת, אין להתעלם מזרם ההשקעות שפנה לתעשייה. מבין ענפי התעשייה ביכר ההון הזר ענפים שהם או מושרשים בכלכלה, כמו טכסטיל ומזון, או קשורים לקידמה הטכנית, כגון אלקטרוניקה. השקעות זרות זרמו גם לענף הרכבת המכו־ניות ולענף הכימיקלים.

אשר למשקלן של ההשקעות הזרות בכלל ההשקעות במשק הישראלי, הנתונים

---

[19] מרכז ההשקעות, דו"ח 1967, לוח מס' 10.
[20] שם, לוח מס' 7.

הינם מועטים. השר פ. ספיר מסר בראשית 1968, כי בארץ הושקעו מיליארד דולר ע"י גופים פרטיים. על מספר זה מצביעים גם סכומי הרשות לתכנון כלכלי.[21] ניתן לשער, שמספר בלתי־מפורט זה מקורו בנתוני המרכז להשקעות, שגם לפי הדו"ח שלו הן הסתכמו במיליארד דולר. אולם, מאחר שלא כל ההשקעות עוברות דרך המרכז להשקעות, ומאחר שהערכת ההשקעות נעשית במחירים היסטוריים, כלומר במחירים בהם הן נעשו בשעתו, נראה כי היקף ההשקעות עולה על מיליארד דולר.[22]

מלאי ההון הגולמי במשק הישראלי הוערך בסוף 1967 בסך 20.7 מיליארד ל"י.[23] לפי השער הרשמי של הל"י מגיע סך ההשקעות הפרטיות הזרות במשק על־פי דו"ח מרכז ההשקעות ל־3.5 מיליארד ל"י, מכאן שההשקעות הזרות מהוות 20 אחוזים בקירוב ממלאי ההון הגולמי במשק. אך כפי שהראינו לעיל, חלק קטן בלבד של ההשקעות הפרטיות פנה לחקלאות, להשקייה, לתחבורה ולחשמל. משום כך יהיה זה נכון יותר לחשב את משקל ההון הזר ביחס להשקעות בענפים, בהם הוא הושקע בעיקר.

מלאי ההון בתעשייה, בבנייה, במסחר ובשרותים הגיע בסוף 1967 ל־10 מיליארד ל"י בקרוב. מכאן, שההשקעות הפרטיות מחו"ל מהוות כ־35 אחוזים ממלאי ההון בענפים אלה. במלים אחרות, שליש מההון בענפים, אליהם זרם ההון הפרטי הזר שייך למשקיעים זרים.

הנתונים על היקף ההון הזר במשק אינם מפורטים וקשה לקבוע את מידת דיוקם, אך גם נתונים אלה מראים, שלהון הפרטי הזר מעמד רציני ביותר במשק הישראלי, ואפשר אף לומר — שליטה. המציאות של הארצות הקאפיטאליסטיות הוכיחה, כי די שחברות־ענק תשלוטנה ב־20 אחוזים מההון של ענף או משק מסויים, כדי שבאמצעות שיטת השותפויות הן תשלוטנה על הענף או על המשק כולו.

---

[21] הרשות לתיכנון כלכלי, שם, עמ' 159.

[22] באוקטובר 1968 מסר, למשל, ד"ר י. פורדר, יו"ר הדירקטוריון של בנק לאומי לישראל, כי ההשקעות של החברות האמריקאיות הפרטיות בלבד הגיעו בשנות קיום המדינה למיליארד דולר.

[23] בנק ישראל, דו"ח 1967, עמ' 108.

פרק ד'

ההתערבות הכלכלית של המדינה

בישראל, כבארצות קאפיטאליסטיות אחרות, רבה התערבות המדינה בחיי הכלכלה. להלכה, דוגלות כל הארצות הקאפיטאליסטיות בחופש היוזמה הפרטית, אך, למעשה, ממלאת בהן המדינה במידה זו או אחרת תפקיד של מווסת ומתאם של הפעילות הכלכלית ואף תפקידים כלכליים פעילים בשטח ההשקעות, הבנק־אות, המחקר המדעי, הייצוא והייבוא ועוד.

עמדנו לעיל (בפרק ג') על התפקיד הפעיל שמילאה וממלאת הממשלה בישראל בשטח חלוקת ההשקעות. באמצעות הממשלה, המנגנון הממלכתי, מוע־ברים לארץ סכומי הון ניכרים, וזה מאפשר למדינה לשלוט במידה ניכרת על חלוקת ההשקעות בין ענפי המשק השונים. אולם ההתערבות הממלכתית בשטח חלוקת ההשקעות הינה רק אחד הביטויים למדיניות הכלכלית הרשמית. בפרק זה ננתח ארבעה מן ההיבטים (האספקטים) החשובים של ההתערבות הכלכלית של המדינה במשק הישראלי:

1. הוויסות של ההתפתחות הכלכלית באמצעות המדיניות האנטי־מחזורית;
2. מימון השקעות ע"י המדינה;
3. עידוד ההשקעות של הון זר באמצעות יצירת „אקלים נוח להשקעות פרטיות";
4. חלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית באמצעות המדיניות התקציבית.

1. המדיניות האנטי־מחזורית

בתקופה שלאחר מלחמת־העולם השנייה הפכה המדיניות האנטי־מחזורית לאבן־פינה של המדיניות הכלכלית בארצות הקאפיטאליסטיות. מטרת מדיניות זו היא לבטל את השפעת ההתפתחות המחזורית של המשק הקאפיטאליסטי, הבאה לידי ביטוי בחילופי תקופות שפל וגיאות, וזאת כדי למנוע זעזועים כלכליים כדוגמת המשבר הכלכלי של 1929—1933.

המדיניות הכלכלית האנטי־מחזורית מקובלת גם בישראל. בראש מצדדי מדיניות זו בארץ ניצב נגיד בנק ישראל, ד. הורוביץ, אשר במאמריו ובספריו מעלה על נס את מדיניות הריסון והעידוד, את מדיניות התקציב המחזורי.[1]

אך לפני שנבחון את המדיניות האנטי־מחזורית, מן הראוי לסקור את ההת־פתחות המחזורית בתנאי ישראל.

במשך 20 שנות קיומה של מדינת ישראל ידע משקה תקופות שפל ותקופות גאות. דבר זה בולט בציור מס' 4 (עמ' 63), המתאר את מדדי התוצר הלאומי הגול־מי, ההשקעות והאבטלה. מסתבר, כי במשך התקופה הנסקרת (1950—1967) ידע

---

[1] ראה: ד. הורוביץ, *מכנה ומגמה בכלכלת ישראל*, ת"א, 1964, פרק ד'; אותו מחבר, „התפתחויות מוניטריות בישראל", *כלכלת ישראל הלכה ומעשה*.

המשק שני משברים כלכליים: **האחד בשנים 1952—1953, והשני בשנים 1965—1967. בשתי תקופות אלו ירדו במידה ניכרת ההשקעות, התוצר הלאומי הגולמי ירד מעט או עלה מעט ואילו האבטלה התרחבה במהירות. התקופה בין השנים 1954—1964 (להוציא את שנת 1956, שנת מלחמת סיני) היתה תקופה של התפתחות רצופה, שהגיעה לשיאה בשנים 1961—1964.**

מאחר שמחזור כלכלי מתחיל במשבר, ניתן לומר, כי במשך תקופת קיומה של ישראל השלים המשק מחזור כלכלי אחד, שנמשך 13 שנה, מ־1952 ועד ל־1965, והחל במחזור כלכלי חדש עם המשבר של 1965—1967.

לוח 13

תקופות בהתפתחות המשק הישראלי

(שיעורי גידול או ירידה (—) שנתיים ממוצעים)

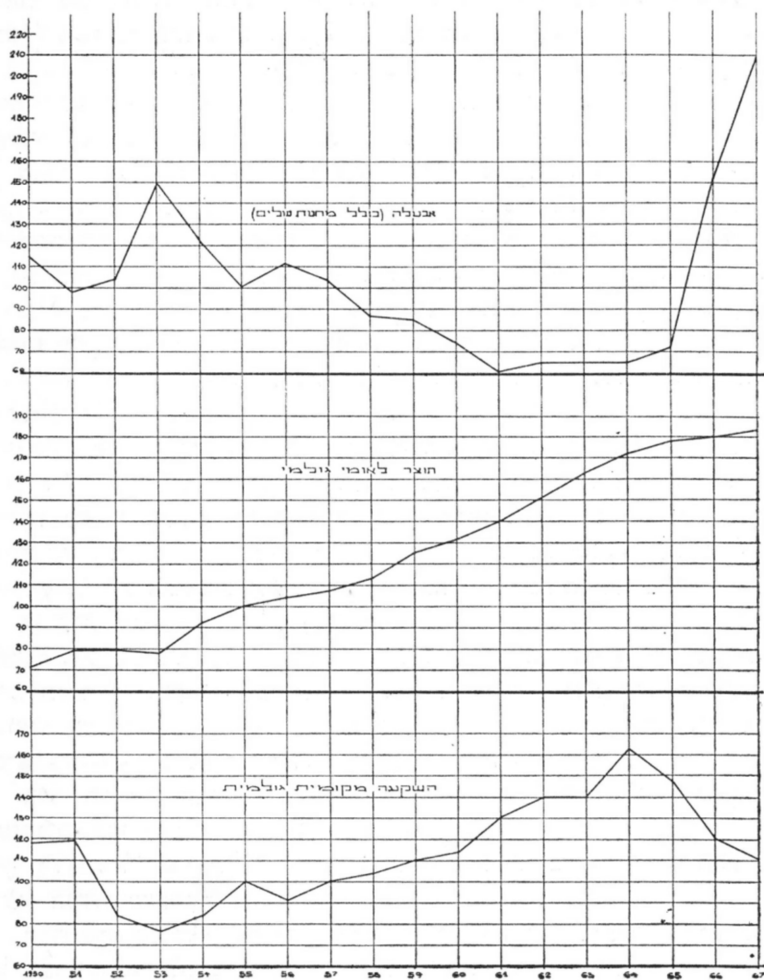
	תוצר לאומי גולמי	השקעה מקומית גולמית ריאלית	מועסקים בתעשייה
1952—1953	1.6	—15.0	2.0
1954—1958	11.5	10.7	5.6
1959—1964	10.2	11.8	7.0
1965—1967	3.5	—14.5	—3.3

המקור: הרשות לתיכנון כלכלי, **התפתחות המשק הלאומי**, עמ' 98, 383.

בלוח 13 מובאת חלוקת־ביניים של התקופה 1954—1964, שעל סיבותיה נעמוד להלן, אולם חלוקה זו אינה מונעת מלהבחין בבירור בשתי תקופות המשבר. שתי התקופות (1952—1953, 1965—1967) עמדו בסימן של ירידה תלולה בהשקעות בשיעור של 15 אחוזים לשנה ושל גידול איטי בתוצר הלאומי הגולמי, שעמד ברמה של 2—3 אחוזים בשנה. השוואת התנועה במספר המועסקים בתעשייה מראה, כי בעוד במשבר הראשון חלה עלייה מועטת במספר המועסקים בתעשייה בגובה של 2 אחוזים בשנה, הרי בתקופת המשבר השני חל צימצום שנתי ממוצע במספר המועסקים בענף זה בגובה של 3.3 אחוזים. השוואה זו מורה על ההבדל בין שני המשברים: המשבר הראשון היה קצר יותר ועמוק פחות, המשבר השני היה ממושך ועמוק יותר.

בתקופה שקדמה למשבר הראשון — בשנים 1948—1951 — פעלו גורמים שונים, לאו דווקא כלכליים, ומשום־כך קשה להגדירה מבחינת ההתפתחות המחזורית. היתה זו תקופה שראשיתה ימי מלחמת העצמאות והמשכה עלייה המונית, שהביאה להכפלת האוכלוסייה במשך 3 שנים. העלייה ההמונית והשתח־ררות חיילים מהשירות הצבאי יצרו לחץ על שוק העבודה וגרמו לאבטלה של

ציור 4: מדדי ההתפתחות המחזורית



כ־50 אלף איש. הממשלה פנתה למימון גרעיני, מאחר שהמקורות החיצוניים שעמדו לרשותה היו מצומצמים. התוצאה היתה אינפלציה דוהרת, שהתבטאה בעליית מחירים ובגידול מהיר באמצעי־התשלום. כתגובה נקטה הממשלה במדיניות של פיקוח על המחירים, שכונתה מדיניות הצנע.

המשבר בשנים 1952—1953 היה קשור במידה רבה בתוצאות התהליכים שייחדו את התקופה הקודמת. לא היה זה משבר רגיל של עודף ייצור, הבא לאחר תקופה של גיאות כלכלית. להיפך, גם התקופה שקדמה ל־1948 לא עמדה בסימן של גיאות משקית, ובסיכום כולל ניתן לומר, שהתקופה מאז תום מלחמת־העולם השנייה ועד סוף 1951 היתה תקופה של אי־יציבות כלכלית, שנבעה מאי־היציבות הפוליטית, מהמלחמה לעצמאות ומהעלייה ההמונית.

המשבר של 1952—1953 מזכיר את המשבר שפקד את אירופה בשנים 1946—1947. שניהם נבעו ממעבר המשק מייצור מלחמתי לייצור של ימי שלום, ומהקשיים בקליטתם של החיילים המשוחררים והפליטים (או העולים החדשים). כמו בכל תקופת משבר, כן גם ב־1952—1953 גדלה במהירות האבטלה וירדו ההשקעות, אך שלא כמו בתקופת משבר של עודף ייצור נמשכה האינפלציה, שהתבטאה בעליית מדד המחירים לצרכן ב־89 אחוזים במשך שנתיים אלו.

ב־1954 החלה הרחבת הייצור, שבאה לידי ביטוי בגידול התוצר הלאומי הגולמי ב־19 אחוזים, בעלייה בהשקעות ובתעסוקה. מגמה זו שובשה עקב מלחמת סיני 1956, אשר גרמה למשבר־ביניים בהתפתחות הכלכלית. המשבר ב־1956 היה עמוק פחות מהמשברים ב־1952—1953 וב־1965—1967, אבל בכל זאת התבטא בירידה של 5 אחוזים בהשקעה המקומית ובגידול מסויים באבטלה. השלכה אחרת של משבר־הביניים היתה ירידת קצב הגידול של התוצר הלאומי בשנים 1957—1958 ל־7 אחוזים בשנה לעומת 12.5 אחוזים בשנה ב־1955־1956.

התקופה שבין 1959 לבין 1964 היתה תקופה של גיאות משקית: התוצר הלאומי גדל בשיעור של 10 אחוזים בשנה, ההשקעות בשיעור של 12 אחוזים ואילו מספר המועסקים — ב־7 אחוזים בשנה. האבטלה ירדה, והגיעה לרמה של 30 אלף איש בשנה. תקופה זו עמדה בסימן של גידול בגרעון המסחרי, שהגיע לשיאו ב־1964, ושל ספסרות פורחת בקרקעות ובדירות.

אחד הדברים המבדילים תקופה זו מהתקופה שקדמה לה הוא במישור ההשקעות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בייבוא נכסי השקעה: בשנים 1954—1959 חל גידול שנתי של 7 אחוזים בייבוא זה, ואילו בשנים 1959—1964 הגיע שיעור הגידול השנתי ל־18 אחוזים.[2]

המדיניות הכלכלית האנטי־מחזורית נוהלה במקביל להתפתחותו המחזורית של המשק הישראלי. בפברואר 1952 ראתה אור התוכנית הממשלתית שכונתה „המדיניות הכלכלית החדשה", ואשר סובבה סביב שני צירים עיקריים: (א) פיחות שער החליפין של הלירה הישראלית מ־2.8 דולר עבור לירה אחת לדולר אחד

---

[2] הרשות לתכנון כלכלי, **התפתחות המשק הלאומי**, עמ' 133.

לל״י; (ב) מדיניות מצמצמת (דפלציונית) של הקטנת האשראי, קיצוץ התקציב הממלכתי והגבלת אספקת אמצעי־התשלום. חודה של מדיניות כלכלית זו כוון לעצירת האינפלציה הדוהרת בתנאים של מחסור במטבע־חוץ ואבטלה המונית. צימצום התקציב הממשלכתי הביא, אמנם, לירידת ההוצאות הממשלתיות, אך במקביל החריף עוד יותר את שאלת האבטלה והוריד את רמת הפעילות המשקית. פיחות הלירה הישראלית היווה אישור לירידת ערכה בגלל האינפלציה הדוהרת, אך דחף מצידו לעליית מחירים מזורזת, והביא לירידת שכרם הריאלי של הפועלים וייתר השכירים.

ב־1953 החלה הממשלה לקבל שילומים מגרמניה־המערבית, וסכומים אלה, יחד עם הסיוע האמריקאי וההכנסות המגבית היהודית ומילווה העצמאות, איפשרו לממשלה להגדיל החל מ־1954 את ההשקעות במשק ולעבור ממדיניות ריסון למדיניות של עידוד הפעילות המשקית. בסוף 1954 נעשה פיחות נוסף ושער החליפין נקבע ל־80 ל״י עבור דולר אמריקאי אחד. פיחות זה, שנעשה בראשית תקופת ההתאוששות, צריך היה לעודד את יבוא ההון הזר לארץ, אלא שהחרפת המצב המדיני באזור הרתיעה את המשקיעים.

מ־1954 ועד לפברואר 1962 ניהלה הממשלה מדיניות של הרחבת הייצור באמצעות השקעות ממלכתיות ועידוד ההון, הזר והמקומי. כתוצאה ממלחמת סיני 1956 גדל החוב הממשלתי לבנקים והממשלה פנתה למימון גרעוני של התקציב. דבר זה לא יכול היה שלא להשפיע על המחירים, ואכן, במשך כל התקופה נמשך תהליך האינפלציה, שהביא לירידת ערכה של הלירה הישראלית. ביטוי לירידה זו ניתן למצוא במערכת שערי החליפין לל״י שהונהגה לגבי מוצרי ייבוא וייצוא שונים, וזאת בנוסף לשער הרשמי של 1.80 ל״י לדולר.

ב־9 בפברואר 1962 הודיע שר האוצר על המדיניות הכלכלית החדשה (מס׳ 2), שסעיפיה המרכזיים היו: (א) פיחות שער הל״י ל־3 ל״י תמורת דולר אחד וביטול שיטת הפרמיות לייצוא; (ב) חשיפת הייצור המקומי להתחרות עם מוצרי ייבוא; (ג) יציבות מחירים והתנאת עליית השכר בעליית „התפוקה הלאומית הנקייה״. כפי שהוכרז אז ע״י הממשלה, צריכה היתה המדיניות הכלכלית הזאת להביא לפתרון הבעיות היסודיות של המשק הישראלי: התקדמות לקראת עצמאות כלכלית, יציבות כלכלית וריסון האינפלציה, שיפור המאזן המסחרי. נוסף למטרות המוצהרות הדריך את הממשלה הרצון להכשיר את המשק הישראלי להשתלבות בשוק המשותף וזאת ע״י מדיניות החשיפה, מחד, ומדיניות המכוונת לעצור בעד עליית השכר, מאידך.

למעשה, לא הושגה אף אחת ממטרות התוכנית הכלכלית של פברואר 1962: הגרעון המסחרי שירד ב־1963 ב־6 אחוזים, קפץ ועלה בשנת 1964 ב־43 אחוזים. נמשכת עליית המחירים: מדד המחירים לצרכן עלה ב־1962 ב־10 אחוזים וב־1963 — ב־5 אחוזים. במקביל לא יכלה הממשלה למנוע עליית שכר, היות והמשק היה נתון עדיין בתנאי גיאות.

לעומת זאת, גרמה המדיניות הכלכלית החדשה לשורה של תופעות כלכליות

שליליות. מאחר שלפיחות ציפו כבר שנה ושנתיים לפני שהוכרז עליו, הרי בעלי־הון צברו מטבע־חוץ וחיכו לפיחות. כאשר הוכרז הפיחות, החלה תנועת המרה של מטבע־חוץ ודבר זה הביא לעלייה מהירה באמצעי־תשלום ולאינפלציה. ההון הפרטי חיפש אפשרות של רווחים מהירים ומצאה בדמות ספסרות הקרקעות, שהקפיצה את מחירי הדירות. הממשלה עצמה המשיכה במדיניות אינפלציונית של הפצת איגרות־חוב ממשלתיות, בעיקר בדמות מילווה קצר־מועד, ושל הגדלת חובה לבנק ישראל.

כאשר בסוף 1964 הסתבר, כי המדיניות הכלכלית החדשה (מס׳ 2) לא הביאה לתוצאות המקוות, החליטה הממשלה להמשיך במדיניות הריסון. הממשלה חששה מהגידול בגרעון המסחרי וזאת לנוכח האפשרות שייקטנו תקבולי מטבע־חוץ לאחר סיום השילומים ב־1965.

בנאום בכנסת בינואר 1965, יצא שר האוצר, פ. ספיר, בהכרזה, כי המדיניות הממשלתית תתבסס על ריסון הוצאות הממשלה וריסון בפעולות המשק כולו, וכי למען ביסוס המשק יש למתן את הפעילות הכלכלית. הכרזה זו תאמה לחלוטין את המדיניות האנטי־מחזורית: בתקופות של גיאות משקית יש לעשות הכל, למען צימצום בהוצאות הממשלה וזאת משתי סיבות: (א) כדי לאגור אמצעים לעת משבר; (ב) כדי למנוע מעבר חד מגיאות למשבר.

ע״י פנייה למדיניות דפלציונית, קיוותה הממשלה להביא להקטנת הגרעון המסחרי ולחיסכון במטבע־חוץ וזאת מבלי להביא לגידול ניכר באבטלה. ואכן, במשך שנת 1965 עצמה נשארו ההשקעות ברמה הגבוהה של 1964, התעשייה המשיכה לקלוט מועסקים והאבטלה גדלה, אך בהדרגה. נדמה היה, שהנה מצאה הממשלה נוסחת־פלא, שבעזרתה ניתן להביא לירידה של 12 אחוזים בגרעון המסחרי, מבלי להביא לשינויים דרסטיים במשק.

אך ב־1966 הסתבר, כי היתה זו שמחה בטרם עת. התברר, כי המשק הגיע למשבר ממש — לירידה תלולה בהשקעות בשיעור של 20 אחוזים בקירוב, לאבטלה המונית ולירידה בתוצר הלאומי הגולמי לנפש. ביולי 1966 הילל שר האוצר את מדיניות המיתון והצביע על יתרונותיה: הפסקת הלחץ לעליית שכר וירידה בגרעון המסחרי, אך היתה זו, למעשה, תפילת־אשכבה למדיניות המיתון (אך לא למשבר הכלכלי עצמו!).

בספטמבר 1966, חודשיים בלבד לאחר נאומו הנ״ל של פ. ספיר, אישרה הממשלה „קווים לפעולה כלכלית בשנים 1967—1969״, שעיקרם היה מאמץ ממשלתי להוציא את המשק מן המשבר.

בהתאם לעקרונות המדיניות האנטי־מחזורית החליטה הממשלה על (1) עידוד הייצוא וההשקעות על־חשבון תקציב הפיתוח וע״י מתן תמריצים והקלות; (2) עידוד ניצול כושר הייצור הקיים והגברת ההשקעות למען קליטת המוני המובטלים; (3) מציאת פתרונות זמניים לאבטלה בצורה עבודות יזומות, מענקי אבטלה וכו׳; (4) הרחבת האשראי. בהתאם לקווי המדיניות הכלכלית הזאת וכדי

לעודד את הפעילות הכלכלית הושם הדגש בתקציב לשנת 1967/68 על פיתוח אינפלציוני, על הזרמת כספים למשק.

במחצית הראשונה של שנת 1967 עדיין נמשך המשבר: האבטלה המשיכה להתרחב, מפעלים רבים עברו לשבוע עבודה מקוצץ, ההשקעות המשיכו לרדת. לאחר מלחמת יוני 1967 הזרימה הממשלה למשק אמצעים רבים בדמות עבודות עפר ובנייה והזמנות צבאיות, ומאחר שבינתיים נפטרו המפעלים מחלק מהמלאי שהצטבר בשנים קודמות, הרי ניתנה דחיפה להגברת הייצור ולקליטתם מחדש של חלק מבין המובטלים.

בנובמבר 1967 הודיעה הממשלה על פיחות נוסף של הל״י, ושער החליפין נקבע ל־3.5 ל״י תמורת דולר אחד. פיחות זה, שלא כקודמיו, לא היה מלווה בתוכנית כלכלית מיוחדת, ונועד, בין הייתר, להגדיל את הכנסות הממשלה בל״י תמורת המרת מטבע, וזאת בתנאים של הוצאות צבאיות גבוהות וגרעון חמור בתקציב הממלכתי.

מגמת ההתאוששות נמשכה בשנת 1968, וסימניה היו גידול בהשקעות וירידה באבטלה. אך גידול ההוצאות הצבאיות במטבע־חוץ והרחבת ייבוא נכסי השקעה ותשומות לייצור לא יכלו שלא להביא לגידול הגרעון המסחרי. כפי שנמסר, הוא עלול להסתכם בסוף שנת 1968 ב־700 מיליון דולר — גרעון שלא היה כמותו בשנים קודמות.

אם לסכם, הרי ניתן להצביע על השלבים הבאים במדיניות הכלכלית:

המדיניות הכלכלית החדשה, עליה הוכרז בפברואר 1952, שהיתה מדיניות דפלציונית;

מדיניות עידוד ההשקעות וייבוא הון זר בעלת אופי אינפלציוני, החל מ־1954;

המדיניות הכלכלית החדשה, שהוכרזה בפברואר 1962, ואשר היתה מדיניות דפלציונית־למחצה;

מדיניות המיתון, שהונהגה בראשית 1965, ושהיתה מדיניות דפלציונית מוב־הקת;

הקווים לפעולה כלכלית, עליהם הוחלט בספטמבר 1966, ושהיו בעלי אופי אינפלציוני.

מהשוואת שלבי המדיניות הכלכלית עם שלבי ההתפתחות המחזורית של המשק הישראלי מסתבר, כי באופן כללי, אכן היתה המדיניות הממשלתית מדיניות אנטי־מחזורית, שכן בתקופות של גיאות ואינפלציה היא נקטה במדיניות דפלציונית, ולהיפך. אך האם יש להסיק מכך, שהמדיניות הממשלתית היתה רק פועל־יוצא של המצב הכלכלי ולא השפיעה על מהלך המחזור המשקי?

נראה, כי גישה זו איננה נכונה כשם שאיננה נכונה הגישה המנוגדת, לפיה הממשלה היא כל־יכולה ביחס לפעילות המשקית — ברצונה תרסן וברצונה תעודד. הגורם הראשוני והמכריע ביחס־הגומלין בין ההתפתחות האובייקטיבית לבין מדיניות הממשלה הוא ההתפתחות הכלכלית האובייקטיבית. כדי להוכיח הנחה זו,

נשווה את המדיניות הכלכלית, עליה הוכרז בפברואר 1952, לזו, עליה הוכרז בפברואר 1962.

הן ב־1952 והן ב־1962 הוכרז על פיחות ניכר של שער הלירה הישראלית ועל מדיניות, שתכליתה להקטין את הגרעון המסחרי ולעצור בעד האינפלציה. ומה היתה ההתפתחות? התוכנית הכלכלית מפברואר 1952 סימנה ראשיתו של משבר כלכלי, ואילו לאחר הכרזת התוכנית הכלכלית ב־1962 נמשכה הגיאות כשלוש שנים נוספות, והמשבר הכלכלי פרץ רק ב־1965, וזאת למרות שבשני המקרים התוצאה המיידית של התוכנית היתה ירידה בגרעון המסחרי ועלייה מסויימת באבטלה.

נראה ,כי ניתן להסביר את ההבדל בין ההשלכות של שתי התוכניות הכלכליות הללו רק ברקע הכלכלי האובייקטיבי השונה, שהיה קיים ב־1952 וב־1962. בעוד שב־1952 כבר בשלו התנאים למשבר כלכלי, הרי ב־1962 עדיין לא נסתיים שלב הגיאות המשקית.

יחד־עם־זאת אין לזלזל במדיניות הממשלתית, שכן באמצעים העומדים לרשותה — התקציב הממלכתי השוטף ותקציב הפיתוח, מערכת המיסוי, הפיקוח על האשראי והמחירים — יכולה הממשלה לעודד תהליכים מסויימים ולרסן תהליכים אחרים. מדיניות המיתון לא היתה הסיבה היסודית למשבר שפרץ ב־1965,[3] אך בהיותה מדיניות דפלציונית, היא פעלה באותו כיוון והשפיעה על צימצום ההשקעות והרחבת האבטלה.

מיגבלות המדיניות הכלכלית באות לידי ביטוי באי־יכולתה של הממשלה לפתור באמצעים שברשותה את הבעיות היסודיות של המשק הישראלי: התלות בהון הזר, הגרעון במאזן המסחרי, מבנה המשק, האינפלציה. בכל תוכנית ניתן למצוא סעיפים המדברים על הייעדים של השגת עצמאות כלכלית ויציבות משקית, אך סעיפים אלה אף פעם אינם מוגשמים.

בעניין זה מאלפת התפתחות הגרעון המסחרי: בשנים 1952־1953, שנות המדיניות הכלכלית החדשה הראשונה, ירד הגרעון המסחרי ב־18 אחוזים בממוצע בשנה, בשנים 1962—1963 , שנות המדיניות הכלכלית החדשה השנייה, הגרעון נשמר ברמתו הקודמת, ואילו בשנים 1965—1967, שנות מדיניות המיתון, ירד הגרעון המסחרי בשיעור שנתי של כ־20 אחוזים. לכאורה, מעידים נתונים אלה על הצלחת המדיניות הממשלתית בכיוון של הורדת הגרעון המסחרי, אך כל העניין הוא בכך, ששיפור זה היה תמיד זמני. שנתיים לאחר הכרזה המדיניות הכלכלית ב־1962, קפץ הגרעון המסחרי והגיע ל־450 מיליון דולר, ואילו ב־1968, לאחר ירידה בשנים 1965—1967, שוב צפוייה קפיצה גדולה בגרעון המסחרי.

המדיניות הממשלתית אינה יכולה למשימות היסודיות שנמנו לעיל, מאחר שהמדיניות היסודית אינה משתנה. כדי להגיע לעצמאות כלכלית ולהקטין את

---

[3] „נכון לומר שהמשק התמתן מעצמו" (ד"ר א. הלפרין, מנהל המחלקה לחקר כלכלי בבנק לאומי, במאמר ב„היום", 14.9.66).

הגרעון במאזן המסחרי, כדי להגיע ליציבות כלכלית ולתעסוקה מלאה, כדי לשנות את מבנה המשק ולמנוע אינפלציה יש לשנות את המדיניות הממשלתית, המבוססת על פתיחת שערי הארץ לרווחה בפני ההון הזר ועל מירוץ־זיון והגדלה מתמדת של ההוצאות הצבאיות. וכל עוד לא יחול שינוי כזה במדיניות הישראלית, אך יחריף חולייו של המשק הישראלי.

2. מימון ההשקעות ע״י המדינה

הממשלה מילאה תפקיד מרכזי במימון ההשקעות במשק הישראלי. עובדה זו מוסברת בכך, שמרבית יבוא ההון לארץ עברה דרך המוסדות הממשלתיים. כפי שהראנו לעיל בפרק א׳, היתה הממשלה הכתובת לשילומים ולמילוות שונים, שבאו בעיקר מארה״ב ומגרמניה־המערבית. ריכוז ההון המיובא בידי הממשלה איפשר לה להתערב באופן פעיל בכלכלה ע״י השקעות עצמיות ומענקים והלוואות למפעלים של הסקטור הממלכתי והפרטי.

במשך השנים 1958—1966 היווה המימון הממלכתי (כולל השקעות ישירות והלוואות ישירות ובאמצעות מוסדות מימון) 45 אחוזים מכלל ההשקעות במשק. משקלו של המימון הממלכתי השתנה מענף לענף: בעוד שבחקלאות הגיע חלק המימון הממלכתי ל־83 אחוזים, הרי בחרושת הוא היה 25 אחוזים בלבד. בתחבורה, במסחר ובשירותים השקיעה המדינה כמחצית מההשקעות ואילו במחצבים, בחשמל ובבתי־מגורים כשליש מההשקעות.[4]

עד ראשית 1960 מימנה הממשלה את המפעלים ישירות באמצעות תקציב הפיתוח. אולם, החל משנה זו, עברה הממשלה למימון עקיף באמצעות שורה של בנקים ומוסדות מימון שהיו קיימים או הוקמו במיוחד למטרה זו. נוסף לבנקים מיוחדים לתעשייה ולחקלאות, המסונפים לבנקים הפרטיים הגדולים בארץ, פועלים כמתווכים של המימון הממלכתי, הבנקים ומוסדות המימון הבאים, שחלק ניכר מהונם מקורו בהון ממלכתי:

— בנק ישראל־אמריקה לפיתוח התעשייה;
— אוצר לתעשייה;
— פיתוח ונאמנות;
— בנק למלאכה;
— תיעוש;
— חברת גג למפעלי יצוא.

שעה שהקימה מוסדות מימון אלה, טענה הממשלה, שע״י כך יהיה המימון הממשלתי יעיל יותר ומבוסס יותר מבחינה כלכלית. למעשה, מייקרת שיטת מימון זו את האשראי הממשלתי: במקום להשקיע ישירות במפעל, או להעניק לבעליו הלוואה ישירה, מוסרת הממשלה למוסדות מימון אלה מיליוני ל״י בריבית נמוכה (נוסף לסכומים שהם מקבלים כהשקעה ממלכתית). מוסדות אלה מלווים למפעלים

---

[4] הרשות לתכנון כלכלי, שם, עמ׳ 97.

ולחברות הציבוריים והפרטיים בשער הריבית המקובל לגבי הלוואות פיתוח, אשר הינו גבוה מריבית שהמוסדות משלמים לממשלה.

אך בזאת לא די: הכספים המצטברים בידי הבנקים ומוסדות המימון המכוון מופקדים לאחר־מכן אצל האוצר, אם כפקדונות אצל החשב או ע"י רכישת איגרות של מילווה קצר־מועד. על פקדונות והשקעות אלה מקבלים מוסדות המימון הללו ריבית גבוהה, הבאה כמובן על חשבון התקציב ומשלם המיסים. כלומר, פעם אחת מרוויחים מוסדות אלה מהפרשי הריבית, ופעם שנייה — מהריבית על פקדונותיהם אצל הממשלה. מדוע, אם־כן, החליטה הממשלה לשנות את שיטת מתן האשראי? ראשית, כדי ליצור מסגרות מושכות להון הפרטי, בעיקר הזר, המהסס להשקיע במפעל מסויים ומעדיף השקעות בעלות אופי בנקאי. שנית, שיטה זו מאפשרת לממשלה לחלק כספים בין חוגים כלכליים שונים, כגון תעשיינים, יצואנים ועוד.

המימון הממשלתי מילא תפקיד חשוב גם ביצירת מה שמכונה „פילוס דרך להון הפרטי". ל. אשכול כתב במאמרו שצוטט לעיל: „לאחר שההון הלאומי פילס דרך והניח יסודות לכלכלה ולמשק — הצטרף ההון הפרטי. לולא ההון הלאומי והציבורי... ספק אם היה ההון הפרטי, השואף בדרך הטבע לרווחים, מוצא סדן לפעולה. ההשקעות הממלכתיות הן שבנו סדן זה, המושך עתה יותר ויותר הון פרטי להשקעות" (ההדגשה שלי — ת. ג.).

במסגרת „פילוס הדרך" להון הפרטי תופסת מקום חשוב המדיניות הממשלתית של משיכת השקעות זרות, של יצירת אקלים נוח להשקעות פרטיות של בעלי־הון מחו"ל.

3. „אקלים נוח להשקעות פרטיות"

ייצוא ההון מארצות קאפיטאליסטיות מפותחות הינו אחד מסימני ההיכר של תקופת האימפריאליזם. ההון, המחפש את שדה־ההשקעה היותר ריווחי, יוצא מגבולותיו הלאומיים ופונה לארצות אחרות. יחד עם זאת, קובעים בבחירת ההשקעה לא רק סיכויי הרווח, אלא גם שיקולים מדיניים, ודבר זה אמור, בעיקר, לגבי יצוא ההון הממלכתי.

עם התחזקות המאבק לעצמאות לאומית בארצות הקולוניאליות והתלויות באסיה ובאפריקה עלתה חשיבותו של ייצוא ההון הממלכתי לארצות אלו. המעצמות המערביות ניסו לנצל את המילוות, המענקים והסיוע הטכני, כדי לחזק את התלות הכלכלית של הארצות מעוטות־הפיתוח בתנאים של התערערות התלות הפוליטית הישירה. זרם ההון הממלכתי מארה"ב, בריטניה, צרפת, גרמניה־המערבית הופנה בעיקר למפעלי תשתית בשטח התחבורה, הקשר, רשת החשמל וכן לפיתוח המחצבים.

בשנות ה־50, כאשר רב מספר הארצות התלויות שהשיגו את עצמאותן, וכאשר עלתה חשיבות ייצוא ההון הממלכתי מהמעצמות המערביות, היה אחד התנאים של הסיוע מארה"ב ומארצות אחרות — עידוד ההשקעות הפרטיות הזרות.

עם התפוררות השיטה הקולוניאלית, גילה ההון הפרטי עניין גדל והולך בהשקעות בארצות קאפיטאליסטיות מפותחות דווקא. וכך היינו עדים לזרם רב של השקעות הון מארה"ב לאירופה־המערבית וכן מארץ אחת לרעותה במסגרת השוק המשותף. המונופולים המערביים חששו מהלאמת השקעותיהם ומהגבלת פעילותם הכלכלית במדינות הצעירות של אסיה ואפריקה, והעדיפו להשקיע באר־צות המפותחות של מערב־אירופה, בקנדה, באוסטרליה וכו'.

אולם, כאשר באמצעות ייצוא ההון הממלכתי רכשו המדינות האימפריאליס־טיות השפעה לא־מבוטלת בחלק מהארצות המתפתחות, התחזק גם זרם ההון הפרטי הזר. הון זה, שבעבר הושקע בעיקר בפיתוח המחצבים והמטעים, החל לחדור גם לתעשייה המעבדת. בעבר לא ששו החברות המערביות להשקיע בתע־שייה המעבדת של הארצות התלויות והתלויות לשעבר, כיוון שהעדיפו שארצות אלו תרכושנה אצלן את תוצרת התעשייה, הכבדה והקלה כאחת. אולם, לאחר שארצות אסיה ואפריקה השיגו את עצמאותן המדינית ופנו באופן טבעי לפיתוח תעשייתן, לא יכול היה ההון הפרטי הזר לוותר על שליטתו בענף הדינמי ביותר של ההתפתחות הכלכלית. וכך החלו השקעות הון פרטי מארה"ב וממערב־אירופה לזרום גם לתעשייה המעבדת בארצות המתפתחות.

נוסף לשיקולי השתלטות על הענף החיוני ביותר להתקדמות הכלכלית, יש להון הפרטי הזר גם מניעים אחרים להשקעה בתעשייה המעבדת. במידה והמדינות הצעירות נוטלות על שכמן פיתוח ענף כלכלי חשוב זה, הרי הן מוכרחות לעשות זאת, בדרך־כלל, באמצעים ממלכתיים. פירושו־של־דבר, שהתעשייה המעבדת היתה מתפתחת במסגרת הסקטור הממלכתי. ההון הזר חושש מפני התחזקותו של הסקטור הממלכתי ומעדיף שהתעשייה תהיה בידיים פרטיות, שכן אז קל יהיה לו יותר לחדור. יחד־עם־זאת, ההון הזר אינו מעוניין בצמיחתה של בורגנות תעשייתית מקומית בארצות המתפתחות, בורגנות אשר תתפתח באופן עצמאי ואף תגלה בשלב מסויים התנגדות להון הזר המתחרה בה. משום־כך מקדישות החברות הזרות מאמצים, כדי לחדור לתעשייתן של המדינות הלאומיות הצעירות ולמנוע את צמיחתה של בורגנות תעשייתית שאינה קשורה בהון זר, וכדי לקשור אליהן את הבורגנות שכבר התפתחה.

במקביל לתהליך זה של השקעות הון פרטיות, הופיעה התורה המעלה על נס את היתרונות הכלכליים של ההשקעות הפרטיות בהשוואה למילוות, שהמדינה הצעירה יכולה לקבל מממשלות זרות או מוסדות מימון בינלאומיים. תורה בורגנית זו מציגה את ההשקעות של ההון הפרטי הזר כהשקעות פיתוח מסחריות, שלא כמו המילוות אינן קשורות בתשלום ריבית במועדים קבועים, ומסתירה את העובדה, שחדירתו של ההון הפרטי הזר פירושה השתלטות על משק הארץ, הוצאת רווחים ותלות כלכלית. ההון הזר מתואר בתורה זו כהון התורם לפיתוח המשק והייצוא, אך המציאות היא, שבארצות בהן ההון הפרטי הזר פועל כבר שנים, כמו באמריקה הלטינית, הרי על כל דולר של השקעה הוא מקיז מאותן ארצות מדי שנה 3 דולרים של רווחים.

משום־כך, לא לחינם מופעל על הארצות המתפתחות לחץ מדיני וכלכלי לעודד את השקעות ההון הפרטיות. בעידוד זה מותנה במידה רבה הסיוע שמקב־לות ארצות אלו מארה"ב ומארצות מערביות אחרות, (למשק מקרן קולי ומאי. י. ד.), ולמען עידוד זה מנוהל מסע תעמולתי נרחב, נכתבים ספרים ומועלות תיאוריות חדשות לבקרים.

מערכת עידוד ההשקעות הפרטיות הזרות, המכונה בשם „אקלים נוח להש־קעות", כוללת לא רק יציבות פוליטית, שהיא התנאי להסכמתו של ההון הזר לבוא ולהשקיע, אלא גם שורה של הקלות פיסקליות וסיוע ממלכתי מקומי. התקלות כוללות מיסוי נמוך, סיוע ממשלתי בצורת מענקים והלוואות, הכשרת פועלים מקצועיים על חשבון המדינה, אפשרות להוציא במטבע־חוץ את הרווחים וכן את ההון במקרה של חיסול ההשקעה, מתן רשות להשקיע בכל הענפים ובכל האזורים, ערבות ממלכתית במקרה של הפסדים.

„אקלים נוח" מסוג זה קיים במרבית הארצות במערב־אירופה וכן באותן מדינות צעירות, הנכנעות לתנאים שמציבות הארצות האימפריאליסטיות בעת מתן הסיוע הממלכתי. בישראל זכה ההון הפרטי הזר לאקלים נוח במיוחד, דבר שבא לידי ביטוי הן בתמיכה הממלכתית והן ב„חוק לעידוד השקעות הון".

*

במחקרו על ההון הזר בישראל מצא מ. קליבנסקי,[5] כי הון המניות של המפע־לים בהם משתתף ההון הזר מתחלק כדלהלן: בידי הממשלה — 51 אחוזים, בידי הסוכנות היהודית — 4 אחוזים, בידי ההסתדרות — 6 אחוזים ואילו בידי הסקטור הפרטי — 39 אחוזים. פירושו־של־דבר, שמכלל הון המניות של המפעלים בהם הושקע הון זר, 61 אחוזים עולים בחלקן של הממשלה, הסוכנות היהודית וההס־תדרות, ורק 39 אחוזים נמצאים בידי ההון הפרטי, שלא כולו זר.

מבנה זה של הון המניות נובע מכך, שההון הפרטי הזר, הבא לישראל, מחפש ומקבל תמיכה ממשלתית רחבה ורק לעתים רחוקות משקיע ללא השתתפות גורם מקומי. ייתר־על־כן, גיוס ההשקעות עצמו נעשה, בדרך־כלל, ע"י הממשלה או ע"י מוסדות ציוניים, ולצורך זה מוקמים בנקים וחברות השקעה מיוחדות. בחברות, בהן מושקע הון זר, מהווה ההון העצמי שליש בלבד מהמקורות, לעומת רמה של שני־שלישים מהמקורות המקובלת בצפון־אמריקה. רמה נמוכה זו מוס־ברת בתמיכה הממשלתית, שבאה לידי מימוש באמצעות הלוואות מתקציב הפיתוח. הלוואות אלו, שהינן ארוכות־מועד וניתנות בריבית נמוכה, אינן צמודות לדולר. בתנאים של ירידה מתמדת בשער הלירה הישראלית היו המשקיעים מחזי־רים את ההלוואות בל"י שערכן ירד, ולכן מתן הלוואות אלו היה לא רק משום אשראי נוח, אלא גם צורה של הענקת סכומים להון הזר.

בשנת 1950 נתקבל בכנסת החוק לעידוד ההון הפרטי הזר — „חוק לעידוד השקעות הון תש"י—1950", שעל בסיסו הוקם מוסד מיוחד לטיפול במשיכת הון

---

[5] „השקעות הון חוץ בישראל", ספר התעשייה 1964/65.

זר לארץ — מרכז ההשקעות. מאז ועד היום חלו בחוק, מדי פעם, שינויים בכיוון של הרחבת ההקלות וההטבות הניתנות למשקיעים הזרים.

לאלו הקלות זוכה כיום מפעל מאושר, כלומר מפעל, שמושקע בו הון זר, ואשר עליו חל החוק לעידוד השקעות הון? [6]

(1) הקלות במיסים ובתשלומי חובה:

— פיטור ממס רכוש לתקופת של 10 שנים;

— פיטור ממס־הכנסה על רווחים ודיבידנדות, במידה והחברה שילמה מס ריווחי חברות;

— שיחרור ממכס ומס־קנייה על סחורות לצורך המפעל;

— מס ריווחי־הון בגובה של 28 אחוזים, במקום 63 אחוזים לגבי חברה בע"מ, שאיננה מפעל מאושר;

— דחיית תשלום אגרת רישום חברות ואגרת העברת מקרקעין;

— פיטור ממס רכוש עירוני וחקלאי לעשר שנים;

— פיטור ממס עזבון;

(2) רשות להוציא מארץ (ללא קבלת אישור) רווחים, דבידנדות, ריבית וקרן במטבע־חוץ וללא הגבלה;

(3) פחת מואץ של 200 אחוז במשך 5 השנים הראשונות;

(4) רשות לבצע השקעות והלוואות מאושרות גם במטבע מקומי ולא רק במטבע־חוץ;

(5) ניכוי ההוצאות לחקירות מדעיות מההכנסה החייבת במס;

(6) מענק כספי המגיע עד לשליש מההשקעה בציוד ובמבנים.

לאחר כנס המליונרים הראשון, שנערך באוגוסט 1967, וערב כנס המליונרים השני, שכונס באפריל 1968, אישרה הכנסת, לפי הצעת הממשלה, שורה של הקלות נוספות להון זר, וביניהן:

— הורדת שער הריבית על ההלוואות הממשלתיות;

— ביטול ההצמדה לגבי כל ההלוואות;

— ביטול מלווה קליטה;

— צימצום מסי הרכוש;

— הפחתת מס־הכנסה על רווחים בלתי־מחולקים מ־25 ל־15 אחוזים;

— העלאת נורמות הפחת המואץ;

— אשראי בלתי־מוגבל לייבוא ציוד מחו"ל;

— התרת תנועת הון חופשית של תושבי חו"ל לפי השער הרשמי של הדולר;

— פיטור ממסים שונים לגבי מפעלים מתמזגים ורשות למזג רווחים של מפעל אחד עם הפסדי השני.

---

[6] ראה: א. ברלינסקי, חוק לעידוד השקעות הון, הוצ' „גוילים", 1964; א. מורג, מימון הממשלה בישראל, ירושלים, תשכ"ז, פרק ג'.

רשימת התמיכות וההקלות, שמקבל מפעל מאושר, מצביעה על התנאים הנוחים במידה בלתי־רגילה, להם זוכה ההון הזר המושקע בישראל. המשקיעים מחו״ל מקבלים שורה ארוכה של הקלות במיסוי, מענקים והלוואות המגיעים עד ל־80 אחוזים מכלל השקעה, רשות לבצע תנועות הון במטבע־חוץ ללא הגבלה — בקיצור, תנאים אידיאליים להפקת רווחים גבוהים.

לחוק לעידוד השקעות הון השלכות ניכרות על התפתחות המשק הישראלי. חוק זה דירבן את ההשקעות הזרות בכלכלה הישראלית והגדיל את מספר המפ־עלים והענפים הנתונים לשליטת ההון הזר. מסגרת החוק היא רחבה מאוד, כיוון שכהשקעה מאושרת יכולה להחשב לא רק הקמת מפעל, אלא גם הרחבת מפעל קיים. עובדה זו הביאה לכך, שמעטים הם המפעלים הגדולים בארץ אשר אינם יכולים ליהנות מהקלות במסגרת זו או אחרת. מתן הקלות גם להרחבות של מפעלים שהוקמו לפני קום המדינה, ואשר עליהם לא חל קודם החוק לעידוד השקעות, מאפשר לבעלי המפעלים להעביר את ההקלות גם לגבי ההשקעות הקודמות. מפעל כזה זכאי להנחה ממסים על הרווחים שמקורם בהשקעה המאו־שרת, אך כלום ניתן להצביע בריווחי מפעל על רווחים שמקורם דווקא במחלקה החדשה ולא הישנה?

אחת ההשלכות החשובות של החוק לעידוד השקעות הוא בעידוד שהוא נותן להקמת חברות מעורבות של הון פרטי — זר ומקומי. ההון הפרטי המקומי מעוניין להקים מפעל בשותפות עם הון זר, שכן במקרה כזה תזכה ההשקעה למעמד של השקעה מאושרת, עליה חלות כל ההקלות של החוק. ההון הזר, לעומת זאת, מעוניין בשותפות עם הון מקומי, שכן זה מאפשר לו להשקיע פחות ולממן חלק מההשקעה בלירות ישראליות במקום דולרים, וזאת מבלי להפסיד את ההטבות שנותן החוק.

עניין זה של ההון הזר בהשקעות בל״י — ממלכתיות ופרטיות — בא לידי ביטוי במשקלן הגדל של ההשקעות במטבע ישראלי בכלל ההשקעות הזוכות להיכלל בחוק. בשנת 1967, מתוך סכום כולל של השקעות מאושרות בסך 958 מיליון ל״י, 808 מיליון, או 85 אחוזים, הושקעו במטבע ישראלי, בעוד שבשנים הקודמות הגיעה גובה ההשקעה במטבע מקומי ל־65 אחוזים.[7]

לעידוד הקמתן של חברות משותפות להון זר ומקומי היתה, כפי שנראה להלן, השפעה רבה על עיצובו של הקאפיטאליזם הישראלי ושל הבורגנות המקומית.

בגלל ההקלות שנותן החוק לעידוד השקעות הון, מפסידה הממשלה הכנסות ממסים. אין נתונים רצופים לגבי הפסד ההכנסות ממסים, ולכן נסתפק בהבאת שתי דוגמאות: מעריכים, כי בשנת 1962 היו הפסדי הממשלה ממס ריווחי הון לגבי מפעלים מאושרים סכום של 12 מיליון ל״י, ואילו הפיטור ממסים עקיפים לגבי מפעלים שאושרו בשנת 1967 הגיע באותה שנה לסך של 20 מיליון ל״י.

[7] מרכז ההשקעות, דו״ח 1967, דף 1.

להקלות במס יש גם משמעות של ויתור על ההכנסות לטובת המדינות מהן בא ההון. בארה״ב, למשל, גובים את מלוא המס על ההכנסה של משקיע בישראל ולא מתחשבים בהקלות שהוא קיבל בארץ. פירושו־של דבר, שהאוצר הישראלי מוותר על הכנסות, המגיעות בסופו־של־דבר לאוצר האמריקאי.

4. המדיניות התקציבית

התקציב הממלכתי הינו המכשיר הפיננסי העיקרי בידי הממשלה, ובאמצעותו היא מחלקת מחדש את ההכנסה הלאומית. בישראל רבה במיוחד חשיבותו של התקציב הממלכתי, שכן דרכו עוברים חלקים ניכרים ביותר של ההכנסות והתקבולים מחו״ל; ובהשוואה לארצות קאפיטאליסטיות אחרות, „העובדה הבולטת ביותר בתקבולי הממשלה בישראל היא רמתם היחסית הגבוהה מאוד״.[8]

משקלם היחסי של תקבולי הממשלה עולה בהדרגה. ב־1950 הקיפו תקבולי הממשלה 30 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי, ב־1955—1960 — כ־40 אחוזים, ואילו בשנת 1966 — כ־52 אחוזים ובשנת 1967 — 60 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי.[9] גם אם ניקח בחשבון, ששנת 1967 היתה שנת מלחמה, הרי ברורה המגמה של ריכוז גדל והולך של אמצעים בידי הממשלה.

אך, למרות שהממשלה מרכזת באמצעות התקציב סכומים עצומים, הן מהארץ והן מחו״ל, הרי בגלל מירוץ־הזיון והמדיניות של עידוד ההון, אין היא מצליחה לאזן את הכנסותיה והוצאותיה. התקציב הממלכתי היה, בדרך־כלל, תקציב גרעוני, וביחוד בולט המימון האינפלציוני החל מ־1963.

לוח 14

המימון הגרעוני של התקציב הממלכתי 1957—1967

(במיליוני ל״י, במחירים שוטפים)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
מילוות לזמן ארוך בארץ	51	50	93	52	149	105	48	240	302	344	802
גידול החוב לבנקים	68	45	14	—4	—26	—233	119	95	55	197	342

מקורות: בנק ישראל, דו״ח **1958**, עמ׳ 211; **1961**, עמ׳ 71; **1963**, עמ׳ 98; **1965**, עמ׳ 117; **1967**, עמ׳ 165.

---

[8] א. מורג, **מימון הממשלה בישראל, התפתחות ובעיות**, עמ׳ 38.

[9] שם, עמ׳ 40; בנק ישראל, דו״ח **1967**, עמ׳ 10, 138.

שני המקורות הפנימיים העיקריים למימון הגרעון בתקציב הם: המילוות לזמן ארוך בארץ (כגון: מילווה קליטה ומילווה בטחון, איגרות־חוב ממשלתיות) והמילוות מהבנקים (כולל בנק ישראל). מלוח 14 ניתן ללמוד, שכמעט במשך כל התקופה הנזכרת (1957—1967) נזקקה הממשלה למילוות מהציבור וממערכת הבנקאות, וכי החל מ־1965 חלה קפיצה ענקית בגרעון התקציבי. אם בסוף שנות ה־50 נזקקת הממשלה למילוות פנים שנתיים בסך 100—120 מיליון ל"י, הרי ב־1967 הגיע סכום המילוות מהציבור ומהבנקים ל־1.1 מיליארד ל"י.

מהלוח מסתבר, כי שנת 1962 היתה שנה יוצאת־דופן מאחר שבה קטן החוב לבנקים ב־233 מיליון ל"י. נתון זה עשוי להטעות, אם לא נזכור, כי 1962 היתה שנת פיחות הל"י, וירידת החוב לבנקים מקורה בהערכה של יתרות מטבע־חוץ של הממשלה לפי השער החדש, כלומר, במה שמכונה ריווחי פיחות.

הזדקקותה של הממשלה למילוות פנים באה נוסף לסכומים הגדולים שהיא מקבלת מחו"ל, הן בצורת העברות חד־צדדיות והן בצורות מילוות. באותה שנת 1967, בה נזקקה הממשלה למילוות ואשראי ממקורות פנים בסכום של 1.1 מיליארד ל"י, היא קיבלה מחו"ל העברות ומילוות בסכום של 1.4 מיליארד ל"י. מכאן, שב־1967, נוסף להכנסות הרגילות ממסים ומרכוש, נזקקה הממשלה להזרמת אמצעים מהארץ ומחו"ל בסכום כולל של 2.5 מיליארד ל"י.

מימון התקציב נעשה בעיקר בשתי דרכים: התקציב השוטף, הכולל את ההוצאות הצבאיות והוצאות השירותים והמנגנון הממלכתי ממומן ע"י הכנסות ממסים, ואילו תקציב הפיתוח ממומן ע"י ההעברות חד־צדדיות והמילוות מחו"ל.

המסים כוללים מסים ישירים (מס הכנסה, מילווה קליטה, תשלומים לביטוח לאומי) ומסים עקיפים (מכס, מס קנייה, מס רכוש, דמי אגרות, רשיונות וכו'). בהשוואה לשנות ה־50 עלה בשנות ה־60 חלקם של המיסים והגיע ל־32—35 אחוזים מההכנסה הלאומית.

משקלם של המיסים הישירים בכלל הכנסות הממשלה ממיסים עלה מ־40 אחוזים בשנים 1959—1960 ל־50 אחוזים בשנים 1966—1967, ובמקביל ירד משקלם של המיסים העקיפים מ־60 אחוזים ל־50 אחוזים. מאחר שהמיסים הישירים, הנגבים לפי גובה ההכנסה, נחשבים יחסית כמיסים פרוגרסיביים, לעומת המיסים העקיפים, המוטלים על המוצרים והשירותים, הרי עליית חלקם של המיסים הישירים צריכה היתה להיות סימן לפרוגרסיביות הגדולה של מערכת המיסים בארץ.

אך, בחינה מדוקדקת יותר של תקבולי המיסים העקיפים מראה, כי לא כך הדבר, מאחר שמיסים שונים גדלו בשנות ה־60 בקצב שונה.

לוח 15

המסים העקיפים בשנים 1962—1967

	מיסים על ייצור מקומי		מיסים על יבוא		מיסים על רכוש	
	מיליוני ל״י	מדד	מיליוני ל״י	מדד	מיליוני ל״י	מדד
1962	340	100	430	110	65	100
1964	415	122	555	129	110	169
1967	706	208	448	104	106	160

מקורות: **בנק ישראל, דו״ח 1965**, עמ׳ 170; **1967**, עמ׳ 155.

מלוח 15 ניתן לראות, כי בעוד שתקבולי מס רכוש והמיסים על הייבוא גדלו ב־1964 בהשוואה ל־1962, הרי ב־1967 הם ירדו. לעומת זאת גדלו בקצב מהיר ההכנסות מהמיסים העקיפים על הייצור המקומי (שאת המקום המרכזי ביניהם תופס מס־הקנייה): במשך 5 השנים הנסקרות בלוח גדלו ההכנסות מהמיסים על הייצור המקומי למעלה מפי 2.

מכאן המסקנה, שהירידה במשקלם של המיסים העקיפים באמצע שנות ה־60 נבעה מהמשבר הכלכלי באותה תקופה, שהביא לצימצום ניכר בייבוא ובעסקים הקשורים ברכוש. העובדה, שהמיסים על הייצור המקומי, שהם עיקר המיסים המוטלים על האוכלוסייה, עלו באותה תקופה, מורה, שעליית משקלם של המיסים הישירים כשלעצמה אינה הוכחה לייתר פרוגרסיביות במערכת המיסוי.

אשר למס־הכנסה עצמו, הרי שיטת גבייתו מבטיחה גבייה מלאה מהשכירים ולעומת זאת גבייה חלקית ותוך פיגורים מהחברות והעצמאיים: בעוד שמס הכנסה ממשכורות השכירים מנוכה עוד לפני שהם קיבלון, הרי החברות משלמות במשך השנה מקדמות ורק לאחר תום השנה נערכת שומה סופית.

בהצביעו על שיטה זו של גביית מס־הכנסה מהחברות כתב א. מורג: „החל משנת המס 1952 נגבים מסי ההכנסה מחברות ב־4 מקדמות לשנה על חשבון השנה השוטפת, כשהמקדמות נקבעות לפי שומה האחרונה שנעשתה לחברה. בדומה לעצמאיים, נשכרות גם החברות בדרך זו, הן בשל עליית המחירים החלה בין מועד ההתחייבות במסי הכנסה למועד פרעונם, והן בשל הגורם הבלתי־מבוטל של הפיטור, השכיח למעשה, מרבית על עודף המס, לפי השומה הסופית, על סכום המקדמות״.[10]

המקור העיקרי לתקבולי מס־ההכנסה הן הכנסות השכירים. חלקם של השכירים בגביות מס־ההכנסה עלה בשנים האחרונות והגיע ל־56 אחוזים בשנת 1967. חלקן של ההכנסות ממס־ההכנסה המוטל על החברות, שהיה בשנות ה־50

[10] א. מורג, שם, עמ׳ 99.

כ־20 אחוזים מהגביות, ירד בשנים האחרונות והגיע ב־1967 ל־16.5 אחוזים, ואילו חלקן של ההכנסות מהעצמאיים הגיע באותה שנה ל־19.2 אחוזים.[11]

אשר למסים העקיפים, הרי נכתב כבר לא אחת, כי אופיים הרגרסיבי בא לידי ביטוי בירידת שיעורם כאחוז מההכנסות, ככל שעולה ההכנסה. במילים אחרות, מי שמשתכר פחות, משלם — יחסית — יותר מסים עקיפים. כפיצוי לשכבות הנמוכות הונהגו תשלומי הסובסידיות על המצרכים החיוניים וכן נקבע עוד בימי המנדט הסדר תוספת־היוקר. אולם, קיצוץ הסובסידיות בשנים האחרונות וריקון הסדר תוספת־היוקר מתוכנו הביאו לחיזוק אופיו הרגרסיבי של המיסוי העקיף בארץ.

ההוצאות מתקציב המדינה מופנות לכיסוי ההוצאות הצבאיות, השירותים הציבוריים (בריאות, חינוך, סעד), פעולות משרדי הממשלה וההשקעות במשק. אולם, נוסף לכיסוי ההוצאות, משמש התקציב הממלכתי כמכשיר לחלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית. הצבענו לעיל על כך, שהמקור העיקרי להכנסות הממשלה ממיסים — אם זה בצורת מס־הכנסה ואם זה בצורת מסי עקיפין — אלו הן הכנסות השכירים. לעומת זאת, לצורכי האוכלוסייה ע״י מימון פעולות השירותים הציבוריים מופנה רק רבע מכלל הוצאות הממשלה.

לוח 16

הוצאות הממשלה לשירותים סוציאליים

(באחוזים מכל הוצאות הממשלה)

	1960/61	1964	1966	1967
סך־הכל	27.0	28.0	30.2	26.4
חינוך ותרבות	8.3	7.8	11.8	9.5
ביטוח לאומי וסעד	8.5	7.7	8.3	8.3
בריאות	3.9	3.6	4.2	3.4
שיכון	6.3	8.9	5.9	5.2

מקורות: בנק ישראל, דו״ח **1961**, עמ׳ 97; **1965**, עמ׳ 141; **1967**, עמ׳ 167.

מלוח 16 מסתבר, כי לשירותי בריאות, למשל, מוציאה הממשלה רק כ־4 אחוזים מתקציבה, זאת מאחר שבעיקר הנטל של שירותי הבריאות באמצעות קופת־חולים של ההסתדרות נושאים חברי ההסתדרות עצמם. ירידה ניכרת במשקלם של כל סעיפי השירותים — פרט לסעד — נסתמנה בשנת 1967, וזאת בגלל ההוצאות הצבאיות הגדולות באותה שנה.

[11] בנק ישראל; דו״ח **1967**, עמ׳ 156.

באמצעות התקציב הממלכתי מוזרמים כספים רבים לבעלי־הון כהלוואות, מענקים, הקלות ותמיכות. עמדנו כבר לעיל על תפקיד המימון הממלכתי בפיתוח המשק הישראלי, והפעם נצביע על כמה כיוונים עיקריים של ניצול התקציב הממ־לכתי לתועלת בעלי־ההון.

הזרמת אמצעים ממלכתיים למשקיעים. בסקירתו על משרד המסחר והתעשייה מביא מבקר המדינה (בדו"ח מס' 18) עובדות רבות, החושפות, כיצד הופך הון ציבורי להון פרטי. חברה העוסקת בייצור מוצרי פלסטיק ואלומיניום קיבלה הל־וואות בסך 6.7 מיליון ל"י בערבות הממשלה והבנק לפיתוח התעשייה, וזאת מבלי לבדוק את מידת ביסוסן של תוכניות המפעל. כאשר נתגלה מצבו האמיתי של המפעל הסתבר, כי ההון העצמי של המפעל הוא שלילי וההתחייבויות השוטפות עולות ב־2 מיליון ל"י על הרכוש השוטף. המפעל הועבר לידי כונס נכסים וההון הממשלתי — נעלם ואיננו.

במפעל אחר מספר דו"ח המבקר, השקיעו היוזמים 880 אלף ל"י וקיבלו מהממשלה מענקים בסך 352 אלף ל"י והלוואות בסך 485 אלף ל"י — כלומר על כל לירה שהשקיעו בעלי־ההון הם קיבלו לירה מהממשלה כמענק או הלוואה. שנתיים לאחר שהוקם המפעל, ב־1966, הסתבר, כי (א) לא ניתן לאמוד את חלקם של היוזמים בהשקעות — במלים אחרות, לא ניתן לבדוק אם הם בכלל השקיעו; (ב) המפעל עדיין לא התחיל בייצור. ואז — הממשלה העבירה את המפעל לכונס נכסים, ובעלי־ההון עצמם יצאו, קרוב לוודאי, ברווח לא מבוטל מהעיסקה.

במקום אחר מוסר מבקר המדינה, כי בסוף 1964 סוכם בין שר האוצר והמסחר והתעשייה לבין שלוש תשלובות כותנה על תשלום מענק כולל בסך של מיליון ל"י. המבקר מציין, כי מהמסמכים המתייחסים לתשלום המענק לא ברור, לאלו מטרות הוא ניתן וכיצד נקבע גובהו. פשוט — נתנו מיליון ל"י, ובעלי התשלובות כבר ימצאו דרך לנצל את ההון.

מחירים מנופחים להזמנות צבאיות. על תופעה זו בארצות אחרות נכתבה ספרות ענפה. ידוע, כי בכל הארצות הקאפיטאליסטיות מנפחות החברות המספקות לצרכי הצבא את מחירי תוצריהן, וע"י כך הן גורפות רווחים אגדתיים. בדו"ח מס' 18 מוסר מבקר המדינה על תופעה דומה בישראל.

בסקירתו על משרד הבטחון מספר המבקר, כי חברה לייצור מכשירים ייבאה חלקים, שהיו מיועדים בחלקם כחלפים להספקה ישירה למשרד הבטחון. בדיקה העלתה, שהמחירים שמשרד הבטחון נתבע לשלם היו גבוהים ב־80 אחוז מהמחירים שהחברה עצמה שילמה לספקיה. דו"ח המבקר מצביע, כמו־כן, על כך, שעבור חלק מפריטי הציוד, המוזמנים באופן שוטף באותה חברה, שילם משרד הבטחון מחירים גבוהים משהיה צריך לשלם לפי תוצאות בדיקותיו הוא. במקרה אחר, קיבלה החברה פטור ממכס על גלם, אך משרד הבטחון שילם עבור ההזמנה, כאילו כלול במחיר החומרים גם מכס בגובה של 60 אחוזים, וכתוצאה מכך שילשלה החברה לכיסה רווח נוסף של 80 אלף ל"י.

מסירת רכוש המדינה תמורת פרוטות. התמיכה בבעלי־ההון באה לידי ביטוי

לא רק בהעברת אמצעים, אלא גם בוויתור על הכנסות לקופת המדינה. כך היה במקרה של „עיסקת אשדוד", לפיה קיבלה חברת „בוני אשדוד" (המורכבת מהחברה המרכזית, מקב' רוזנבאום־דגן, מהחברה הכלכלית ומקב' רוטברג) 28 אלף דונם באשדוד כמעט בחינם: החברה מכרה ב־1960־1961 כל דונם ב־10 אלפים ל"י, ושילמה תמורתו לממשלה (לפי ההסכם) ...50 דולר, או פחות ממאה ל"י. החברה לא שילמה דמי חכירה מראש על אדמות שנמסרו לאחרים, אף כי הדבר היה כלול בחוזה, והקציבה לעצמה את מיטב החלקות. הממשלה לא רק שלא ביטלה את העיסקה, אלא אף נכנסה ב־1964 כשותפה בחברה.

חלק שני

שינויים במבנה הכלכלי־חברתי

התפתחות המשק הישראלי, עליה עמדנו בחלק הראשון של חיבורנו, היתה בת בעת התפתחות של הקאפיטאליזם הישראלי. התרחבות הייצור, גידול ההשקעות, יבוא ההון — כל אלה סימלו את התרחבותו והתחזקותו של המשטר הקאפיטא־ליסטי, את החרפת הסתירות החברתיות האופייניות למשטר זה.

החלק השני ידון, להלן, בחשיפת הקווים האופיינים לקאפיטאליזם הישראלי ובבחינת מעמדו במסגרת השיטה הקאפיטאליסטית העולמית. פרק מיוחד ידון בשאלת הריבוד המשקי וביחסים בין הסקטורים השונים במשק הישראלי. לבסוף — נסקור את מצבו הכלכלי של מעמד הפועלים הישראלי.

פרק ה'

דמותו של הקאפיטאליזם הישראלי

הבסיס לקאפיטאליזם הישראלי הונח עוד בתקופת המנדט הבריטי על ארץ־ישראל. התפתחות הקאפיטאליזם לא נעצרה אז בתחומי הסקטור היהודי, אלא השפיעה גם על דמותו של העם הערבי בפלשתינה.

למבנה הקאפיטאליסטי של א״י המנדטורית היה ציביון של משק תלוי, כאשר המפעלים העיקריים בידי הון זר ומרבית השכירים מועסקים או במפעלים אלה או ע״י המימשל הזר (בבנייתם ואחזקתם של מחנות צבא, בתקשורת, רכבת, מוסדות ממלכתיים, סלילת כבישים וכו'). שני המפעלים התעשייתיים הראשיים במשק הא״י — מפעל האשלג ובתי־הזיקוק — היו בשליטתו של הון בריטי, ולמעשה לא השתלבו במבנה המשקי הקיים.[1]

[1] „אמנם אין לזלזל בעובדה, שהמפעל (מפעל האשלג — ת. ג.) מעסיק מספר הגון של פועלים, שלהקמת המפעל השקיעו בארץ הרבה כסף ויצרו ערכים מסויימים. אבל עובדה היא, שתעשייה זו עומדת מחוץ למבנה הכלכלי הרחב. זוהי דוגמה משוועת, עד היכן אין ייסוד מפעלי תעשייה גדולים ע״י הון זר משמש פתח־הרחבה לתעשייתנו הלאומית" (מ. בננסון, **בעיות האינדוסטריאליזציה בא״י**, ת״א, 1945, עמ' 73).

באותה תקופה ביכר ההון הזר לנצל את הארצות התלויות, ובכללן א״י, ע״י ייצוא סחורות אליהן, ע״י הקמת מפעלים להפקת גלם ולעיבודו הראשוני, וע״י הצרת צעדיה של התעשייה המקומית. לכן, גם בישראל נתקלו בעלי־ההון המקו־מיים בקשיים רבים בבואם להקים את מפעליהם: היה עליהם להתחרות בתוצרת הבריטית בעלת המוניטין, שעל ייבוא מוצריה לא הוטלו כל מכס או הגבלה, לתור אחר מקורות אשראי וכו׳. משום־כך זכתה התעשייה המקומית בא״י לפרוש כנפיים רק בתקופת מלחמת־העולם השניה, כאשר כתוצאה מהמלחמה נותק המשק הא״י מהמשק הבריטי ויחד־עם־זאת גדל במהירות הביקוש למוצרים של תעשיית המזון, המתכת והטכסטיל.

אחרי הקמת המדינה חל גידול מהיר באוכלוסייתה, וגידול זה של השוק הפנימי הביא בעקבותיו להקמתם של מאות ואלפי מפעלים חדשים, להופעת ענפי ייצור חדשים, להתפשטות הקאפיטאליזם לרוחב. חלק קטן מבעלי־ההון שהקימו את המפעלים החדשים בא מקרב העולים החדשים, שכן העלייה לאחר קום המדינה נבדלה בהרכבה מהעלייה בשנות ה־30, וכללה מספר מועט, יחסית, של בעלי־רכוש. אולם, מאחר שהשוק הפנימי גדל במהירות והביקוש למוצרים עלה במידה רבה על ההיצע, נוצרו תנאים נוחים להפיכתם של בעלי־מלאכה לבעלי מפעלים, ושל פועלים מקצועיים — לבעלי מלאכה המעסיקים 2־3 פועלים.

מכאן, שהתרחבות הקאפיטאליזם בשנים הראשונות לאחר קום המדינה לוותה בתהליך של התברגנות בקרב חלק מבעלי־המלאכה והפועלים המקצועיים. תהליך זה השפיע על עיצובה של הבורגנות הישראלית ועל מידת הריכוז בתע־שייה הישראלית. אם עד להקמת המדינה היתה הבורגנות הישראלית מצומצמת במספרה ומורכבת, בעיקר, מסוחרים ותעשיינים בעלי מסורת של מעבידים עוד מחו״ל, הרי אחרי קום המדינה נוספה לבורגנות שכבה רבת־היקף של בעלי מפעלים קטנים ובינוניים, שמבחינת היקף הונה ומעמדה לא היתה יכולה להת־חרות בבורגנות הוותיקה ובהון הזר. אולם, צירופה של שכבה זו לא יכול היה שלא להחליש את הבורגנות הישראלית כמעמד חברתי, שכן הוא ביטא את התפצלות הבעלות בהשוואה למצב שהיה קיים קודם־לכן.

לנוכח חולשתה זו של הבורגנות הישראלית, לקחה המדינה על עצמה את הקמתם של מפעלי־הייסוד במשק ורכשה את הבעלות על המפעלים הגדולים שהיו שייכים להון הזר (חברת החשמל, בתי הזיקוק, מפעל האשלג). התפתחות הסקטור הממלכתי היתה, לכן, תוצאה של חולשת הבורגנות המקומית, אך גם סיבה לאיטיות התחזקותה במשך השנים שלאחר קום המדינה. כאשר בורגנות זו צברה הון, היא לא יכלה כבר להשתלט בקלות על ענפים נוספים, שכן אז היה עליה כבר להתחרות עם ההון הזר, שפרץ למשק ובכלל זאת לסקטור הממ־לכתי בעידודה הכל־צדדי של הממשלה.

ההון הזר שחדר לישראל הושקע בצורות שונות. חלק מההון הושקע במפ־עלים, שאינם אלא סניפים של חברות זרות, והנושאים אף את שם חברת־האם. כאלה, הם המפעלים בליס (מכבשים), זניט, מוטורולה, מיילס (כימיקלים), הלנה

רובינשטיין, סי.בי. אס. (תקליטים), הנמצאים בבעלותן של חברות בחו״ל בעלות אותו שם.

אולם, רוב ההון הפרטי שבא לישראל הושקע בחברות משותפות להון זה ולהון המקומי — הממלכתי והפרטי. שיטת השותפויות בין הור זר לבין הון מקומי אינה ייחודית לגבי ישראל. עם התפוררות השיטה הקולוניאלית והקמתן של מדינות לאומיות באסיה ובאפריקה ביכר ההון הזר להשקיע בשותפות עם הון מקומי, במקום להקים סניפים. שותפות זו הקלה על ההון הזר, שכן ע״י השקעה קטנה יחסית מצליחים המשקיעים מחו״ל להשתלט על מפעלים ואף על ענפים שלמים, תוך ניצול הקשרים המסחריים והפיננסיים של ההון המקומי. תועלת מיוחדת ראה ההון הזר בכניסה לשותפויות עם הממשלה, שכן הוא היה אז מובטח מפני הפסדים: ההון הזר מצליח, לרוב, להכניס בהסכם עם הממשלה סעיף בדבר הבטחת דבידנדת מינימום קבועה. ואמנם, כפי שנראה להלן, מקיפה שיטת השותפות את מרבית המפעלים של הסקטור הממלכתי.

במקביל למשיכת הון זר לשותפות במפעלים חדשים וישנים, התפתחה בארץ שיטת השקעות באמצעות חברות מיוחדות לגיוס הון חוץ, חברות הקשורות בבנקים וחברות להשקעה. שיטה זו מקיפה כיום, למעשה, את מרבית מפעלי התעשייה, ומשום־כך יש לה השפעה מכרעת על עיצובו של הקאפיטאליזם הישראלי.

1. ריכוז הייצור והבעלות

להתפתחות הקאפיטאליזם אופייני תהליך של ריכוז הייצור והבעלות על אמצעי ייצור, של הקמת מפעלי ענק וחברות אדירות כוח, המרכזים בידיהם חלק ניכר מהייצור בענף, ואף את מרביתו.

מידת הריכוזיות במשק הישראלי גבוהה בשטח השיווק, המימון ונמוכה, יחסית, בשטח הייצור. בשטח השיווק קיימות התאגדויות שיווק ענפיות לתוצרת חקלאית ותעשייתית וכן קיים ריכוז בשטח הייבוא והייצוא. אשר לשטח המימון, הרי רוב העיסקות הפיננסיות בארץ קשורות עם שלושת הבנקים הגדולים, או עם בנקים ממשלתיים. אף בשטח הביטוח קיימות מספר חברות גדולות כגון מגדל־בנין והסנה, המרכזות בידיהן חלק ניכר מעיסקות הביטוח.

בתעשייה המצב שונה. כפי שצויין לעיל, מרבית מפעלי התעשייה בארץ הינם קטנים יחסית, ומועסקים בהם עד 10 עובדים שכירים. יחד־עם־זאת, ניכר גם בתעשייה הישראלית התהליך של ריכוז הייצור.

הן ב־1955 והן ב־1965 נמנים כ־75 אחוזים מהמפעלים על המפעלים הקטנים, המעסיקים משכיר אחד ועד 9 שכירים, ואילו ברבע מהמפעלים בלבד מועסקים 10 עובדים שכירים ומעלה. אם להוסיף את עשרות אלפי בתי־המלאכה שאינם מעסיקים שכירים לסך מפעלי המלאכה והתעשייה, הרי יסתבר, כי קרוב ל־90 אחוזים מהמפעלים החרושתיים הינם מפעלי מלאכה, בהן עובדים עד 10 איש, ואילו רק 10 אחוזים אפשר להגדיר כמפעלי תעשייה ממש.

לוח 17

ריכוז כוח־העבודה בתעשייה ב־1955 וב־1965

(מפעלים המעסיקים שכירים)

מספר המועסקים במפעל	מפעלים		מועסקים	
	1955	1965	1955	1965
סך־הכל	6,996	24,528	92,859	222,792
באחוזים				
סך־הכל	100.0	100.0	100.0	100.0
4—1	44.7	51.3	10.1	10.5
9—5	27.9	24.8	14.1	11.5
14—10	9.1	7.7	8.3	6.6
24—15	8.4	6.5	11.8	8.9
49—25	5.9	5.2	15.6	13.2
99—50	2.3	2.5	11.7	12.7
299—100	1.4	1.5	17.8	17.7
300 ומעלה	0.3	0.5	10.6	19.5

המקורות: ל.מ.ס., **סקרי תעשיה ומלאכה**, סדרות מיוחדות מס׳ 148, 1963, עמ׳ 331—330; ל.מ.ס., **שנתון סטטיסטי 1967**, עמ׳ 374.

כמצופה, הפוכה התמונה כאשר בוחנים את חלוקת המועסקים. באותם 75 אחוזים של המפעלים הקטנים מועסקים היו ב־1955 24 אחוזים, ואילו ב־1965 — 22 אחוזים מהעובדים. לעומת זאת, במפעלים המעסיקים 50 פועלים ומעלה עבדו ב־1955 40 אחוזים, ואילו ב־1965 — 50 אחוזים מכלל המועסקים. מכאן, שב־1965 עבדו מחצית פועלי התעשייה במפעלי מלאכה ותעשייה קטנה ובינונית ואילו מחציתם במפעלי חרושת גדולים (במושגים הישראליים).[2]

השוואת חלוקת המפעלים והמועסקים בשתי השנים הנתונות מצביעה על שני תהליכים מנוגדים: במשך 11 השנים של התפתחות מהירה, יחסית, של התעשייה גדל משקלם של המפעלים הקטנים, המעסיקים עד 4 פועלים, וירד משקלם של המפעלים הבינוניים, המעסיקים מ־5 ועד ל־49 עובדים. לעומת זאת, נשאר משקלם של העובדים במפעלים הקטנים יציב פחות או יותר, משקלם של

[2] ההסתייגות נובעת מן העובדה, שבהשוואה לארצות קאפיטאליסטיות מפותחות, גם המפעלים הישראליים הגדולים אינם נראים גדולים. בארה״ב, למשל, עובדים במפעלים המעסיקים 500 פועלים ומעלה — מחצית הפועלים, ובצרפת — שליש מכלל הפועלים.

המפעלים הבינוניים בקרב המועסקים ירד, ואילו משקל העובדים במפעלים הגדולים גדל במידה ניכרת. במלים אחרות: במשך התקופה האמורה המשיכו לצוץ בתי־מלאכה המעסיקים עד ארבעה פועלים, אך יחד־עם־זאת גדלו והתרחבו המפעלים הגדולים וחלק מהמפעלים הבינוניים, והעסיקו חלק גדול יותר של העובדים.

מכאן, שתהליך הריכוז בתעשייה בא, בעיקר, על חשבון המפעלים הבינוניים, והביא לקיטוב רב יותר בייצור החרושתי: מצד אחד, עשרות אלפי מפעלים קטנים, ומצד שני, מאות ספורות של מפעלים גדולים. תהליך הגברת הריכוזיות של הבעלות בתעשייה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בהתחלקות כוח־העבודה, לא ביטל את אופיה הזעיר של מרבית הבעלות, אך הגביר את הפער בין המפעלים הקטנים לבין המפעלים הגדולים, תוך צימצום משקלם היחסי של המפעלים הבינוניים.

ביטוי אחר לתהליך הריכוז במשק הישראלי הוא מספר פשיטות הרגל ופירוקי החברות.

לוח 18

פשיטות־רגל ופירוקי חברות בשנים 1955—1967

השנה	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961/62
פשיטות־רגל	39	65	91	137	168	181	163

השנה	1962/63	1963/64	1964/65	1965	1966	1967
פשיטות־רגל	123	134	162	268	369	427

מקורות: בנק ישראל, סקר מס׳ 21, עמ׳ 16; האוצר ההתפתחויות הכלכליות במשק בשנת 1967 ובתחילת שנת 1968, עמ׳ 33.

מסתבר, כי מספר פשיטות־הרגל והפירוקים נמצא בקו עליה, והגיע לשיאו בשנת 1967 — שבמחציתה הראשונה היה עדיין המשבר הכלכלי במלוא עוצמתו, ואילו מחציתה השנייה עמדה בסימן מלחמת „ששת הימים". ממחקרים שונים מסתבר, כי בין פושטי־הרגל מצויות הן חברות חדשות והן חברות שפעלו 10 ו־15 שנה. במקרים רבים נוטלת הממשלה לידיה את ניהול המפעלים שפשטו את הרגל, וזאת לאחר שהשקיעה בהם לא פעם מיליוני ל״י בצורת מענקים והלוואות מתקציב הפיתוח. הפרקטיקה של פשיטות־רגל וסגירת מפעלים נפוצה בעיקר באזורי הפיתוח, היות ודווקא שם רבה תמיכת הממשלה, ומעטים סיכוייו של בעל־ההון, שבמקרה של אי־הצלחה הוא שיפסיד את הונו.

כתוצאה מתהליך הריכוזיות במשק, ולמרות העובדה, שמרבית מפעלי התע־

שייה הינם מפעלים קטנים, הרי בכל ענף שליטות מספר חברות.[3] שליטת מספר מצומצם של חברות בענף ייצור זה או אחר בתנאים של שוק פנימי צר מוליכה להסכמים קרטליים. ואכן, קיימים הסכמים קרטליים בשטח השיווק של לבידים, נורות חשמל, שימורים, חוטי כותנה, ברזל מקצועי ועוד. הממשלה עצמה מעודדת את הקמת ההתאגדויות ע"י מתן הקלות שונות למפעלים המתאחדים, כגון האפ־שרות לאזן הפסדי מפעל אחד ע"י ריווחי המפעל השני, וכן ע"י הקמת מוסדות ענפיים ועידוד ייצוא המאורגן על בסיס ענפי.

הקמת הקרטלים בשורה של ענפים וקיומם של מפעלים המכריעים בשאלת המחירים בענפים אחרים הביאו לכך, שכבר בראשית שנות ה־60, פחות מחמישית מהייצור התעשייתי עלתה בחלקם של ענפים, בהם היתה קיימת מידה רבה של תחרות, ואילו 80 אחוזים מהייצור התעשייתי היו בידי חברות בעלות מעמד מונופולי, או כאלה הקשורות בהסכמים קרטליים.[4]

הממשלה הקימה מועצה להגבלים עסקיים, הרשאית להתיר הקמת קרטלים במידה והם מביאים להגדלת הייצוא, לשיפור יעילות הייצור, למחקר משותף וכו'. אך גם הדוברים הרשמיים מודים, כי קיים מספר רב של קרטלים סמויים, שלא ביקשו את אישור המועצה. המועצה רשאית להורות על פירוקו של קרטל, במידה והוכח שהוא מזיק לציבור, אך רק לעתים רחוקות היא מנצלת אפשרות זו.

מתן מעמד מונופוליסטי למפעלים השייכים לבעלי־הון זרים, כגון מפעלי נייר חדרה ומפעלי ליילאנד באשדוד (משאיות), ועידוד הקרטליזציה הגלויה והסמויה, הביאו לעליית מחירים בשוק הפנימי. כאשר הוקם הקרטל לשיווק חוטי כותנה (כללטקס), הוגשה תלונה למועצת ההגבלים העסקיים ובה נאמר, כי ההסדר הכובל של כללטקס הביא לעליית מחירי חוטי הכותנה ב־10—15 אחוזים.

תהליך ריכוז הבעלות בידי קבוצות של בעלי הון, בנקים וחברות השקעה, בהן שותף הון זר, ותהליך הקרטליזציה הינם תהליכים משולבים. „כאמור, אין בשטח זה כל נתונים, אולם קיימים אינדיקטורים מרובים המצביעים על כך שקבוצות בעלות מעטות מרכזות בידיהן את השליטה על מספר ניכר של מפעלים, ושקיימים קשרים בין מפעלים אלו בשטחי השיווק והמימון"[5] (ההדגשה שלי — ת.ג.).

מי הן אותן „קבוצות בעלות מעטות", שבידיהן השליטה על מפעלים רבים והון רב־היקף? ננסה להשיב על כך בסקירה הבאה על אבירי המשק, על ה„ביג ביזנס" הישראלי.

---

[3] „התעשיה הישראלית פועלת ברובה בתנאים של אוליגופול, שבו מספר קטן של פירמות שולט על רוב התפוקה בענף" (הרשות לתיכנון כלכלי, שם, עמ' 386).

[4] ראה: א. ארין, י. גבאי, ב. ע. צוקרמן, „ההתחרות בענפי המשק", רבעון לכלכלה מס' 45/46, 1965.

[5] י. אהרוני, „גודל המפעל וכושר התחרות של התעשיה", רבעון לכלכלה מס' 41/42, 1964.

2. ה„ביג ביזנס" הישראלי [6]

בצמרת עולם העסקים הישראלי ניצבים שלושת הבנקים הגדולים — בנק לאומי לישראל, בנק דיסקונט ובנק הפועלים.

שלושה בנקים אלה נכללו ברשימת 500 הבנקים הגדולים בעולם הקאפיטאליסטי: בנק לאומי לישראל — במקום ה־144, בנק דיסקונט — במקום ה־290, ובנק הפועלים — במקום ה־394.

בנק לאומי לישראל הינו המוסד הפיננסי הגדול ביותר בישראל. הוא נוסד בלונדון בשנת 1902 ע"י מוסד פיננסי של התנועה הציונית. בסוף שנת 1967 היו לבנק לאומי 170 סניפים (כולל 6 סניפים בשטחים הכבושים), והוא החזיק ב־60 אחוזים מכלל הפקדונות במטבע־חוץ, המופקדים בבנקים בארץ. מאזנו המאוחד של הבנק גדל מ־2.4 מיליארד ל"י ב־1963 ל־4.5 מיליארד ל"י ב־1967 — כמעט פי שניים במשך 4 שנים.

הקונצרן של בנק לאומי מקיף את הבנקים והחברות להשקעה הבאים: 1) בנק איגוד לישראל (הבנק הרביעי בגודלו בארץ המטפל בעיסקות היהלומים); 2) בנק אפותקאי כללי (נוסד ב־1921); 3) אוצר לתעשייה (בנק העוסק במתן אשראי למועד בינוני וארוך לתעשייה); 4) בנק יעד לפיתוח חקלאי (נוסד ב־1922); 5) חברה להשקעות של בנק לאומי; 6) בנק אלרן (נרכש ב־1967); 7) בנק פויכטוונגר (נרכש אף הוא, בתחילת 1967); 8) קופת מלווה עליה (נרכשה ב־1966); 9) בנק אנגלו־ישראלי (חברת־בת בלונדון); 10 ציפיקו בנק (בנק הפועל בשווייץ); 11) לוקסאינבסט ס.א. (חברת השקעות הרשומה בלוכסמבורג); 12) „פירסט ישראל בנק אנד טרסט קומפני" (בניו־יורק); 13) גזית (חברה להשקעות בפנמה).

בנק לאומי, שעסקיו חובקים עולם, קשור באורח הדוק עם הון בריטי ואמריקאי: בבנק איגוד שותפים לו שני בנקים מלונדון; בנק אנגלו־ישראלי הוקם בשותפות עם בנק רוטשילד; בבנק יעד לפיתוח חקלאי מושקע הון בריטי של "אקונומיק בורד פור פלסטיין". בדירקטוריון של בנק לאומי חברים נוסף לבנקאים ותעשיינים גם בעלי־ההון ל. איסטוריק מלונדון ור. פרידמן מניו־יורק.

בנק דיסקונט נוסד בשנת 1935 ויש לו 111 סניפים בישראל וסניף בניו־יורק. בסוף 1967 הגיע סכום הנכסים שבידי הבנק ל־2.1 מיליארד ל"י. לבנק דיסקונט יש, גם כן, חברות־בת וחברות מסונפות, וביניהן: (1) חברת ההשקעה של בנק דיסקונט; (2) הבנק לפיתוח ומשכנתאות; (3) בנק מרכנתיל; (4) פי.אי.סי. (ראה להלן).

מניות הבכורה של בנק דיסקונט מצויות בידי החברה הבריטית „פניקס

---

[6] הנתונים המובאים בסעיף זה לוקטו ממקורות שונים, ובכלל זאת מכתבי־עת, ומשום כך ייתכן שהחומר לקוי בהיקפו ובדיוקו. אולם, מאחר שלא פורסמה עדיין עבודה שתכלול נתונים על ה„ביג ביזנס", נאלצנו להסתפק בנתונים המלוקטים.

אשורנס קומפני" ואילו המניות הרגילות בידי החברה הישראלית למימון והשק־עות, שבראשה משפחת רקנטי.

בנק הפועלים נוסד ב־1921 לפי הסכם בין ההסתדרות הציונית וההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בא"י. לבנק היו ב־1967 140 סניפים ומאזנו לסוף 1967 הגיע ל־1.5 מיליארד ל"י. בין החברות הקשורות לבנק הפועלים: (1) חברה להשקעות של בנק הפועלים; (2) משכנתאות לשיכון; (3) בנק חרושת ומסחר; (4) בנק ישראל־אמריקה לפיתוח התעשייה; (5) בנייני ציבור (מימון הקמתם של בנייני ציבור); (6) ניר (אשראי למשקים חקלאיים).

לבנק הפועלים קשרים ענפים עם הון זר. הוא קשור עם הבנק של האיגודים המקצועיים בגרמניה־המערבית „בנק פיר גיימנווירטשאפט", שהשקעותיו והלוו־אותיו בישראל הסתכמו עד עתה ב־100 מיליון דולר.

קשריו של בנק הפועלים עם הון אמריקאי (נוסף להשקעות משותפות במפעלים ובחברות בארץ) מתממשים באמצעות חברת אמפ"ל.

אמפ"ל („אמריקן פלשתיין טריידינג קורפוריישן") נוסדה בשנת 1942 בניו־יורק, במטרה למשוך הון אמריקאי ולקדם את יחסי המסחר בין ארה"ב וישראל. 90 אחוזים ממניותיה נמצאים כיום בידי בנק הפועלים וחברת־העובדים. חברת אמפ"ל, שהוקמה כחברת מימון, מקיפה שורה של חברות־בת להשקעות בענפים שונים. סך ההלוואות וההשקעות שלה הגיע בסוף 1967 ל־55 מיליון דולר והחברה השקיעה בלמעלה מ־40 חברות בתעשייה, בחקלאות, בספנות, במסחר ובבנקאות.

בין חברות הבת של אמפ"ל נמצא את (1) I.D.C. („איזראל דבלופמנט קורפוריישן") שהוקמה ב־1953 ודרכה נעשות ההשקעות בישראל; (2) I.P.C. („איזראל פורסינג סרוויס"), הקונה חומרים וציוד בארה"ב עבור מוסדות בישראל; (3) בנק ישראל־אמריקה לפיתוח התעשייה (50% מהמניות בידי אמפ"ל, 50% בידי בנק הפועלים); (4) חברה ישראלית לספנות (שהוקמה בשותפות עם צים ובנק דיסקונט. החברה עברה במשך הזמן לבעלותה של צים, אך אמפ"ל ממשיכה להעניק לה אשראי); (5) החברה לפיתוח התעשייה ואוצרות הטבע בישראל.

נוסף לחברות הללו הקימה חברת אמפ"ל שורה של חברות־בת להשקעות במפעלים וכן השקיעה במפעלים ממלכתיים והסתדרותיים. חברת אמפ"ל השקיעה בביח"ר ללבידים ספן, בביח"ר לצמיגים אליאנס, בחברות הנפט לפידות, מחפשי נפט ונפטא, בקו צינור הנפט אילת־חיפה, במפעלי סוכר בעפולה, במפעלי ים־המלח, בשורה של מפעלי כור ועוד.

המוסדות של חברת אמפ"ל נבחרים ע"י בעלי המניות של החברה בארה"ב ואילו ועדת אמפ"ל בישראל רק מדריכה את הנהלות המוסדות. באמצעות שיטת השותפויות מגיע ההון האמריקאי המושקע באמפ"ל למאות מפעלים ברחבי הארץ.

אמפ"ל קשורה עם גדולי הבנקים האמריקאיים: עם „מנופקטוררס הנובר טרסט", שהינו הרביעי בגודלו בארה"ב ובעולם הקאפיטאליסטי; עם „כמיקל בנק

ניו־יורק טרסט", התופס את המקום הששי בין הבנקים האמריקאיים והשביעי בעולם; ועם „באנקרס טראַסט", שהינו במקום ה־7 בין הבנקים של ארה"ב ובמקום ה־14 בין הבנקים הגדולים בעולם הקאפיטאליסטי.

בעוד אמפ"ל פועלת כחברה לגיוס הון הקשורה בהסתדרות, פועלת רסקו כחברת השקעות הקשורה בסוכנות היהודית.

רסקו (חברה להתישבות חקלאית ועירונית) החלה לפעול באמצע שנות ה־50 וגייסה עד עתה כ־70 מיליון דולר. במניותיה מחזיקים כ־10 אלפים משקיעים בארה"ב. מאזנה של רסקו גדל מ־1.6 מיליון ל"י ב־1950 ועד ל־142 מיליון ל"י ב־1965, ואילו באמצעות חברות־הבת שלה היא שלטת על חברות שהונן מגיע ל־400 מיליון ל"י.

חברות־הבת העיקריות של רסקו הן: (1) ישרס (השקעות־חוץ בנכסי דלא ניידי); (2) מטעי רסקו (פרדסים); (3) דירות עם (שיכוני עולים); (4) ריאלקו (חברה להשקעות במקרקעין); (5) ערד, מחצבות ודרכים; (6) אוצר (חברה להשקעות בשיווק ומסחר). לרסקו יש סניפים בניו־יורק, ציריך, לוס אנג'לס וטהרן. העובדה שי. פורדר, יו"ר הדירקטוריון של בנק לאומי, הינו חבר במועצת המנהלים של רסקו, מעידה על הקשרים שבין הבנק הראשי בארץ לבין חברת רסקו.

נוסף לאמפ"ל ורסקו, הקשורות במשק הציבורי, קיימות מספר חברות השקעה גדולות המהוות צינור, דרכו מועבר הון פרטי זר לחברות ממשלתיות ופרטיות.

החברה הכלכלית לא"י („פלסתין אקונומיק קורפורישן") הינה הוותיקה שביניהן. החברה הכלכלית (פי.אי.סי.) הוקמה בניו־יורק בשנת 1926, ועל מייסדיה נמנים הבנקאי פ. וארבורג, השופט ברנדייס והמושל להמן. הגוף הקובע הינו הוועדה האקזקוטיבית בארה"ב, שבראשה האמריקאים י. מאירהוף, י. פורמן, ה. זליגמן. כמו חברות השקעה אחרות, אף היא מגייסת הון באמצעות הפצת מניות; מעריכים, כי מניותיה מצויות בידי 12 אלף משקיעים. יתרת ההשקעות של פי.אי.סי. בסוף 1967 עלתה על 25 מיליון דולר, והיא השקיעה ב־45 חברות תעשייה, חקלאות, תיירות, מקרקעין ושיכון. בין המפעלים הקשורים לחברה הכלכלית נמצאים ביח"ר שמשון לצמיגים, חברת סופרגז, מפעלי הנייר בחדרה, עסיס, טמבור וצינור הנפט אילת־חיפה. לא מכבר רכש בנק דיסקונט 20 אחוזים מהמניות של פי.אי.סי.

חברת משקיעי ישראל („איזראל אינבסטרס קורפוריישן") הוקמה בשנת 1959 ביוזמתו של ל. אשכול, שהיה אז שר האוצר. בראש החברה עומדים ראשי מלווה העצמאות והפיתוח בארה"ב — ס. רוטברג, א. בויאר וי. ויניצקי. עד סוף 1967 השקיעה החברה כ־35 מיליון דולר בבנק לפיתוח התעשייה ובמפעלים ממשלתיים ופרטיים.

כלל, חברה ישראלית להשקעות הוקמה בשנת 1962. אם כי החברה מכונה ישראלית, אגרות־החוב והמניות שלה מוצאות למכירה תמורת דולרים. כלל,

הקשורה עם הון אמריקאי, השתלטה במשך תקופה קצרה על ענף הטכסטיל בארץ והקימה חברת מימון למטוויות צמר. כלל שותפה, בין היתר, בחברות: (1) יאמיקו (חברה להשקעות ישראל־אמריקה), (2) מכשירי תנועה; (3) חברת הכשרת היישוב. בסוף 1966 הגיעו השקעותיה של כלל לסכום של 86.8 מיליון ל״י, ומאזנה — ל־107 מיליון ל״י.

החברה הישראלית המרכזית למסחר והשקעות, שהוקמה בשנת 1944 כחברה מקומית ע״י קבוצת יבואנים של חומרי בניין ומתכת, הפכה אף היא לחברה הקשורה הדוקות בהון זר. על חברות־הבת העיקריות נמנית חברת שווייץ־ישראל. חברת שווייץ־ישראל (שרוב מניותיה נמכרו בראשית 1968 לקבוצה האמריקאית של ח. קליין), היא בעלת שורה של בנקים בישראל ובארצות אחרות. בישראל שייך לה הבנק לסחר חוץ, אשר הקים בעצמו שורה של בנקים וחברות, ביניהם — בנק ערבי ישראלי, בנק משכנתאות וחסכונות וחברה להשקעות של בנק לסחר חוץ. חברת שווייץ־ישראל קשורה עם בנקים בניו־יורק (אמריקן בנק אנד טרסט קומפני), בפאריס (סוסייטה בנקיר א פיננסייר), במונטבידאו (פוריין טרייד בנק), ובבריסל (בלגו־סנטרייד בנק).

מכאן, שבאמצעות חברת שווייץ־ישראל קשורה החברה המרכזית עם הון אמריקאי, צרפתי, דרום־אמריקאי ובלגי. החברה המרכזית שותפה למפעלי מכר־ניות, צמיגים, מלט, טכסטיל, ומקרקעין וביניהם: נשר למלט, ליילנד אשדוד, שמשון לצמיגים, כיתן דימונה, קבוצת בוני ערים ועוד.

„החברה לישראל״, שנועדה למשוך הון זר להשקעות במפעלים ישראליים, הוקמה ב־1968, בעקבות ועידת המיליונרים שנערכה בירושלים. הממשלה כבר הביעה נכונות למכור לחברה זו מניות של מפעלים ממלכתיים.

לכאורה נדמה, כי די בחברות שנמנו לעיל לארץ קטנה כמו ישראל. אולם, מסתבר, כי יש מי שסבור, כי נוסף לשלושת הבנקים הגדולים ולשש חברות ההשקעה „זקוק״ המשק הישראלי לצינורות נוספים להון הזר, התר אחר רווחים. ואמנם, נוסף לחברות שנימנו לעיל, פועלת בארץ עוד שורה של בנקים וחברות השקעה, הקשורים בהון חוץ.

השקעות ופיתוח של פז, למשל, הינה בבעלותם של המיליונר א. וולפסון ושל „הבנק פור קומרס״ משווייץ, ואילו החברה להשקעות מיסודה של אמפ״א קשורה לחברת פילקו האמריקאית ולקבוצת משקיעים מארה״ב, בראשותו של י. שלום.

3. הון פיננסי ובורגנות לאומית

מן הסקירה החלקית המובאת לעיל מסתבר, שקבוצות־ההון העיקריות בישראל הן בנקים וחברות השקעה ולא חברות תעשייה. לבנקים ולחברות להשקעה עמדות בכל ענפי המשק, ווזאת באמצעות רשת מסועפת של חברות־בת, שותפויות והלוואות. האופייני לחברות הון אלו הוא (א) שכולן קשורות עם

הון זר, (ב) שהן משורגות זו בזו, (ג) שלכולן, כפי שנראה להלן, יש קשרים הדוקים עם החוגים השליטים בישראל.

העובדה, שבין קבוצות ה„ביג ביזנס" בישראל אין חברות תעשייה, מצביעה על התפתחותו החד־סיטרית, במידה רבה, של ההון הישראלי בתהליך הפיכתו להון פיננסי.[7] פרט לחברות הממשלתיות קיים רק קונצרן תעשייתי אחד, הראוי להיכלל בין ענקי המשק, והוא החברה ההסתדרותית, „כור". אלא שחברה זו, הקשורה בבנק הפועלים, שהוא הבנק של המפעלים ההסתדרותיים, מוגבלת באפ־שרויותיה להתפתח בכיוון של קבוצת־הון פיננסית, כלומר קבוצה שתכלול הון תעשייתי ובנקאי כאחד. ככל ש„כור" לא תהיה חזקה היא לא תוכל, בגלל מעמדה וקשריה עם ההסתדרות, להקים לה בנק, לרכוש מניות בבנק וכדומה.

אך פרט לקונצרן „כור", אשר ככל המשק ההסתדרותי יש לו צינורות משלו לקשר עם ההון הזר, אי־אפשר להצביע על מפעל תעשייתי פרטי אחד, שממנו התפתחה קבוצה פיננסית. מכאן המסקנה, שההון הפיננסי בישראל קם כתוצאה של השתלטות בנקים וחברות השקעה על מפעלי תעשייה, או הקמתם של מפעלים ע"י חברות השקעה.

כתוצאה מהתפתחות זו, שונה אופיו של הקאפיטאליזם הישראלי מזה שהיה קיים בא"י המנדטורית. בתקופת המנדט היו הבנקים, המועטים יחסית, בידי הון זר או בידי אירגונים, ובנקים אלה עסקו במתן אשראי ובשאר הפעולות הבנקאיות. משום־כך ניתן לומר על הקאפיטאליזם בתקופת המנדט, שהוא היה קאפיטאליזם טרום־פיננסי. הקאפיטאליזם הישראלי בשנה ה־20 לקיומה של מדינת־ישראל קיבל את תווי־דמותו של הקאפיטאליזם הפיננסי, בו השותף החזק הוא ההון הבנקאי, והשותף החלש — ההון התעשייתי.

אולם, כפי שהראינו לעיל, כל חברות ההשקעה וכל הבנקים הגדולים קשו־רים בהון הזר, מכאן שהתעצמותו של ההון הפיננסי זהה בישראל עם השתלטותו של ההון הזר על המשק הישראלי. כל חברת־השקעות חדשה, פירושה כיבוש עמדה נוסף של המשק הישראלי ע"י הון אמריקאי, בריטי, צרפתי, מערב־גרמני, וכדומה. כל מפעל תעשייתי, או מסחרי, המתקשר עם חברת השקעות, מחזק את הקשר בין ההון הזר והמקומי.

ממצב דברים זה שנתהווה בישראל ברור, כי הבורגנות הגדולה בארץ קשורה, רובה ככולה, עם חברות ההשקעה, עם ההון הזר. כיום קשורים, לפי הערכה, רבע מהמפעלים התעשייתיים — ובעיקר הגדולים שביניהם — עם חברות להשקעות. לכיוון זה של התפתחות דחפה גם המדיניות הממשלתית של עידוד ההון הזר, כפי שבא הדבר לידי ביטוי בחוק לעידוד השקעות הון (ראה לעיל, פרק ד').

אותה בורגנות בינונית וזעירה, שנשארה מחוץ למסגרת חברות ההשקעה,

---

[7] בשם הון פיננסי מכונה הון מונופוליסטי המקיף הון תעשייתי ובנקאי כאחד. ההון הפיננסי מופיע על בסיס ריכוז הייצור התעשייתי, מחד, וריכוז ההון הבנקאי, מאידך.

היא גם הבורגנות המנוצלת ע״י הבנקים וההון הזר, ואשר נהנית פחות מהתמיכות הממשלתיות. בורגנות זו היא המהווה בתנאי ישראל את הבורגנות הלאומית, את אותה בורגנות שהאינטרסים שלה אינם מתמזגים עם האינטרסים של ההון הזר ומייצגיו בישראל.

הבורגנות הלאומית הישראלית מאורגנת בהתאחדות בעלי התעשייה, (אם כי בהתאחדות ישנם גם בעלי הון זרים), בהתאחדות האיכרים, בהתאחדות הסוחרים ובהתאחדות בעלי־המלאכה. אולם, עד עתה לא גילתה בורגנות זו נכונות לפעול להגבלת פעולתם של חברות ההשקעה וההון הזר. למעשה, מתמצות תביעותיה בהשוואת התנאים שלה לתנאים הניתנים להון הזר, בקבלת ההקלות וההטבות הניתנות למשקיעים הזרים. גם במידה והיו פה ושם הופעות נגד חדירת הון חוץ, הרי הן נעשות נדירות יותר ויותר והתאחדות בעלי התעשייה, למשל, אף יוצאת עתה בגלוי בזכות השיתוף בין ההון המקומי וההון הזר.

תופעה זו איננה מקרית. עמדתה זו של הבורגנות הלאומית נובעת הן מחולשתה הכלכלית והן מתלותה הרבה בקשר עם המוסדות הממשלתיים. המדיניות הממשלתית של עידוד ההון הפרטי להשקעות בתעשייה יצרה בארץ מצב, בו כמעט ולא נדרש מהמשקיעים שיהיו בעלי הון עצמי, מאחר שיכלו לקבל את מרבית ההון מידי הממשלה. ואכן, רבים מהתעשיינים הישראליים הקימו את מפעליהם על־חשבון המימון הממשלתי, על קרקע ממלכתית ובחסות ממשלתית. הממשלה לא רק שסייעה בהקמת המפעלים, אלא היתה מוכנה תמיד לבוא לעזרת התעשיינים אם בצורת הלוואות חדשות ואם בצורת מחיקת חובות. לכן, במידה ומפעל תעשייתי היה שוקע בחובות, בעליו היו פונים תמיד לעזרת הממשלה, ביודעם לבטח, שהממשלה לא תתן להם להפסיד, שהממשלה לא תתן להם ליפול.[8]

ואם ההצלחה המשקית מותנית בקשרים עם השלטונות ובכספים הזורמים מהתקציב הממשלתי, הרי המאבק של הבורגנות הלאומית הצטמצם למאבק על חלק גדול יותר מעוגת ההטבות הממשלתיות. אולם, בעלי־ההון הבינוניים והקטנים למדו מהר לדעת, כי הממשלה והבנקים הגדולים אינם אלא חזית אחת, ומכאן, שמי שקם לפתחה של הממשלה, הריהו כקם לפתחם של הבנקים והחברות להשקעה.

---

[8] דוגמה לכך יכולים לשמש תולדות המפעל „סרן״ באשקלון. המפעל הוקם על קרקע, שהועמדה לרשותו ע״י מינהל מקרקעי ישראל, וקיבל הלוואות בסך 4 מיליון ל״י מקרן קולי בערבות הבנק לפיתוח תעשייה, שהינו בנק ממשלתי־למחצה. ב־1966 ביקש המפעל הלוואה נוספת של 6.5 מיליון ל״י. בדיקה שנערכה ע״י אנשי משרד המסחר והתעשייה גילתה, כי המפעל שקוע בחובות, בלתי־ריווחי. ההלוואה המבוקשת לא ניתנה, והמפעל פשט את הרגל. אך הבעלים לא הפסידו: „תרומתם״ למפעל התבטאה ברכישת ציוד ישן ובלתי־מכיר, לעומת זאת הם הנפיקו מניות על הון המפעל, המניות נרכשו ע״י בנקים ומוסדות והתמורה זרמה לכיסי הבעלים. כאשר המפעל פשט את הרגל, נותרו בידי כונס הנכסים הממשלתי חובות המפעל וציודו המיושן, ואילו בידי הבעלים — ההון שקיבלו תמורת המניות.

ההשתרגות של ההון הגדול, הזר והמקומי, והמימשל בישראל באה לידי ביטוי בצורות שונות. הצורה השכיחה ביותר היא שיטת השותפות בהקמת מפעלים והעברת מפעלים ממלכתיים לידיים פרטיות (ועל כך בפרק הבא). ביטוי אחר להשתלבות ההון הממלכתי וההון הפיננסי הוא הבנק לפיתוח התעשייה.

הבנק לפיתוח התעשייה הינו מוסד, דרכו עוברים הלוואות הפיתוח והכספים, הניתנים לפי החוק לעידוד השקעות הון, ומאזנו לסוף 1967 עלה על 800 מיליון ל״י. הוא הוקם ב־1957 ע״י הממשלה בשיתוף עם בנק לאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, ההסתדרות והתאחדות בעלי התעשייה. מכאן שהבנק לפיתוח התעשייה הינו התגלמות של השתרגות ההון הממלכתי, הון הבנקים הגדולים והסקטור הפרטי. אך זו אינה התמונה כולה: הבנק לפיתוח התעשייה הינו גם המכשיר דרכו מועברות למפעלים ההלוואות של אי.י.ד. וההלוואות של קרן קולי. ומסתבר, כי בין 55 חברי מועצת־המנהלים של הבנק יש 13 בעלי מניות מחו״ל, ורק 12 מטעם הממשלה. אחרי מלחמת יוני 1967 נתהדקו עוד יותר הקשרים בין הבנק לפיתוח התעשייה לבין המונופולים הבנקאיים המערב־אירופיים. בנובמבר 1967 הנפיק הבנק איגרות מילווה בערבות מדינת ישראל בסך 15 מיליון דולר שנועדו להפצה באירופה־המערבית. על המילווה חתמו בנק ווארבורג, בנק קון לויב, בנק רוטשילד, דויטשה בנק ובנק קומרציאלה איטליאנה.

הבנק לפיתוח התעשייה הינו, אם־כן, מוסד משותף להון הממלכתי ולהון הפיננסי הישראלי, אשר נמצא בחסות גדולי הבנקים המערב־אירופאיים, וקובע מי יקבל הלוואות מתקציב הפיתוח ומי יהנה מהלוואות של מוסדות פיננסיים בינלאומיים. הפרקטיקה של הבנק לפיתוח התעשייה הוכיחה, כי הוא משרת בראש־וראשונה את האינטרסים של ההון הזר. פרקטיקה זו באה לידי ביטוי בפרשת רכישתו של המפעל הפרמצבטי טבע ע״י חברת אסיא־צרי, שעל בעליה נמנה המיליונר האמריקאי סם רוטברג. רכישת המפעל, שהיה בידיים ישראליות, נתאפשרה לאחר שחברת ההשקעות של הבנק לפיתוח התעשייה, חברת דקו, מכרה לאסיא־צרי את מניות טבע, שהיו ברשותה.

ההשתרגות של ההון הפיננסי והחוגים השליטים בישראל, עליה דובר לעיל, הינה לא רק הונית אלא גם אישית. נציגי החוגים הפיננסיים משתתפים בהנהלות של מוסדות וחברות ממשלתיים, ואילו פקידים ממשלתיים, קצינים בכירים לשעבר של צה״ל ושרים הינם חברים בהנהלות של בנקים וחברות להשקעה. והנה דוגמאות מספר:

- על חברי הדירקטוריון של הבנק לסחר־חוץ, הקשור בחברה המרכזית, נמנים, בין הייתר, שר האוצר והמסחר והתעשייה, זאב שרף, ויו״ר הוועדה המייעצת של בנק ישראל, י. חורין;
- בין חברי הדירקטוריון של השקעות ופיתוח של פז נמצא את האלוף חיים הרצוג;
- במועצת המנהלים של בנק איגוד לישראל, שבבעלות בנק לאומי, יושבים השר יוסף ספיר וא. פינקוס, יו״ר הנהלת ההסתדרות הציונית;

- חברי המועצה המייעצת של הבנק הממלכתי, בנק ישראל, כוללים את י. פורדר, יו"ר הדירקטוריון של בנק לאומי, את ד. רקנטי מבנק דיסקונט ואת א. זבורסקי מבנק הפועלים;
- במועצת המנהלים של רסקו נמצא נ. שמיר, הציר הכלכלי לשעבר בארה"ב;
- סגן המנהל הכללי של חברת כלל הינו אהרן דברת, המכהן גם כסגן היועץ הכלכלי של שר־האוצר;
- אלוף־משנה זלמן שלו, מי שהיה מפקד חיל־הקשר, מונה כמנהל חברת־בת של „אמריקן אלקטרוניק לבורטוריס";
- חנן סידור, שגריר ישראל בהולנד לשעבר, הפך למנהל בנק „ואן אמדן" באמסטרדם, שנרכש ע"י חברת סהר להשקעות.

4. המבנה הפיננסי והרווחים

המדיניות הממשלתית לעידוד ההון הפרטי, הזר והמקומי, השפיעה לא רק על החלוקה הענפית של ההשקעות ועל ריכוז ההון בידי קבוצות פיננסיות, אלא גם על המבנה הפנימי של החברות.

לחברות הישראליות אופייני משקל נמוך של הון עצמי בכלל המאזן. חלקו של ההון העצמי בתעשייה הישראלית מגיע לשליש מהמקורות, לעומת רמה מקובלת של שני־שלישים במערב־אירופה ובצפון־אמריקה. משקלו הנמוך של ההון העצמי נובע מהקלות בה יכול כל משקיע לקבל מענקים והלוואות מידי הממשלה ומוסדותיה בהיקף שיכסה את מרבית ההשקעות. ואכן, אם בחברות שנוסדו ב־1950 (לפני תחולתו של החוק לעידוד השקעות הון) הגיע משקל ההון העצמי ל־54 אחוזים מהמאזן, הרי אצל החברות שנוסדו ב־1960 הוא היה 31 אחוזים, ואצל החברות שנוסדו ב־1963 36 אחוזים.[9] ירידת חלקו של ההון העצמי במאזן ממחצית ב־1950 לשליש בראשית שנות ה־60 מעידה על הרעה במצבן הפיננסי של חברות התעשייה: על משקלן הגבוה של ההלוואות וההתחייבויות של המפעלים ביחס לתפוקה.

האשראי הממשלתי שניתן לתעשיינים פטר אותם, תחילה, מהצורך לפנות לשוק ההון ע"י הנפקת מניות. כתוצאה מכך, דווקא בתעשייה נשמר במידה רבה אופיין המשפחתי של החברות, בעיקר של אלו הוותיקות. אולם, האשראי הממשלתי לא היווה מחסום בלתי־עביר, ולכן, למרות שנשמר אופיין המשפחתי של החברות, בכל זאת נאלצו רבות מהן בראשית שנות ה־60 לפנות לשוק ההון ולמכור חלק ממניותיהן לחברות השקעה שונות. ואכן, משקל הון המניות גדל, למשל, מ־15 אחוזים ב־1962 ל־24 אחוזים מכלל ההון ב־1963, וזאת כתוצאה מחדירתן של חברות להשקעה למפעלים התעשייתיים.[10]

---

[9] מ. תמרי, „מידת התאמתן של פירמות חדשות לתמורות כלכליות בהשוואה לחברות ותיקות", סקר בנק ישראל מס' 28, 1967.

[10] מ. תמרי, „תמורות פיננסיות בחברות התעשייה בישראל ב־1963", סקר בנק ישראל מס' 24, 1965.

למדיניות הממשלתית היתה השפעה מרחיקת־לכת גם על ריווחיות החברות התעשייתיות והבנקים. מאחר שמרבית הון המפעלים מקורה בהון ממשלתי ובהל־וואות מבנקים, מכאן גם שהרווחים המופקים בתעשייה ובשטח הבנקאות נובעים במידה רבה מהשימוש בהון שהוזרם לחברות לא ע״י בעליהן. מציאות זו הוליכה אף כלכלנים הקרובים לחוגי העסקים למסקנה, כי הריווחיות בארץ מבוססת על קבלת הנחות וסובסידיות מהשלטונות ועל עיקרון החובות המאכסימליים.[11]

התעשיינים ואף הבנקאים נוהגים להתלונן על מיעוט הרווחים, על חוסר הכדאיות של עיסוקיהם, על העדר תמורה נאותה ל״מאמציהם״. אולם, תלונותיהם של בעלי־ההון בישראל אינן עומדות במבחן המציאות. כפי שציין פרופ׳ יאיר אהרוני, מפעלי התעשייה בארץ אמנם קטנים, יחסית, למפעלים בחו״ל, אך אין פירושו־של־דבר שהם מרוויחים פחות.[12]

הנתונים על ריווחי החברות בישראל אינם מתפרסמים בסדירות, וגם אלה המתפרסמים לא תמיד ניתנים להשוואה, כפי שנראה להלן. אולם, גם לגבי הנתו־נים שפורסמו יש לגלות הסתיגות, מאחר שנתונים אלה הינם מוקטנים ללא ספק. החברות מעוניינות, אמנם, להופיע כחברות מצליחות, ולכן גם להדגיש את ריווחיותן, אך לרוב, השיקול היותר מכריע הוא הרצון להעלים רווחים, כדי לשלם פחות מס־הכנסה.

הדרכים להעלמת רווחים הן רבות ושונות. ניתן לחלק רווחים בצורת משכו־רות מנופחות למנהלים ומימון הוצאות שונות, כגון נסיעות לחו״ל, הוצאות אש״ל, וכו׳. צורה אחרת של העלמת רווחים היא בניפוחם של חישובי הפחת. וכאן יש לציין, כי הממשלה מסייעת למפעלים בשטח זה ע״י העלאה מתמדת בשיעור ההפרשות לקרן הפחת, הפטורות מתשלום מיסים. חברות מסויימות מבכרות להעלים רווחים באמצעות מניות הטבה, עליהן לא חל, לפי החוק, תשלום מס־הכנסה.

חקרו ומצאו, כי ככל שעולה ריווחיות המפעל, כן עולה שיעור המשכורות של הבעלים והמנהלים, ההלוואות שלא להחזרה וההוצאות האישיות. ואמנם, בדרך זו מצליחות החברות להעלים חלק גדול מריווחיהן ולשלם פחות מיסים. לפי החוקים הקיימים, הרי חברה המחלקת דבידנדות על מניותיה צריכה לשלם מס חברות בגובה של 28 אחוזים מסך הרווח, ואילו כל מקבל של הדבידנדה צריך לשלם מס־הכנסה בהתאם לרמת הכנסתו. לעומת זאת, אם סכומי הדבידנדות מחולקים בצורת משכורות מנופחות, הרי סכומים אלה מנוכים מריווחי המפעל כהוצאה, והמפעל עצמו פטור מלשלם מס־חברות.

אולם, מאחר שאין נתונים אחרים על ריווחי החברות בארץ פרט לאלה

---

[11] ראה: י. ל. ברגר, ,,הגורם האנושי במשק הישראלי״, **ספר התעשיה תשכ״ה, 1964/65**.

[12] ראה: י. אהרוני, ,,גודל המפעל וכושר התחרות של התעשייה״, **רבעון לכלכלה מס׳ 41/42**, 1964.

שהחברות עצמן מצהירות עליהם בפני שלטונות מס־הכנסה, נביא נתונים אלה וננסה לבחון את מגמתם.

לוח 19

ריווחיות חברות התעשייה בשנים 1956—1964

	1956	1960	1961	1962	1963	1964
הרווח ב־% מההון העצמי	5	11	13	14	12	14
הרווח ב־% מההון העצמי (להוציא הלוואות בעלים)	8	13	19	21	17	15

המקורות: 1956 — בנק ישראל, סקר מס׳ 19, נתונים לגבי כל החברות התעשייתיות, עליהן היתה האינפורמציה;
1960 — בנק ישראל, סקר מס׳ 22, נתונים לגבי 160 חברות גדולות;
1961—1963 — בנק ישראל, סקר מס׳ 24, נתונים לגבי 300 חברות גדולות;
1964 — בנק ישראל, סקר מס׳ 27, נתונים לגבי 200 חברות גדולות;

המקורות ללוח 19 מתייחסים לאוכלוסיית חברות שונה בשנים שונות, אך מחוסר ברירה ננסה לבחון את מגמות הריווחיות לפיה. באופן כללי ניתן לומר, כי (א) ריווחיות החברות התעשייתיות נמצאת בעלייה, ו(ב), כי ריווחיות זו מושפעת מהמצב הכללי במשק ומהשינויים בהרכב הון החברות.

הרווח של חברות התעשייה עלה מ־8 אחוזים ביחס להון העצמי (להוציא ההלוואות, שבעל המפעל נותן למפעל, ועליהן הוא מקבל ריבית, הנכללת בהוצאות המפעל), ל־21 אחוזים ב־1962, וירד עד ל־15 אחוזים ב־1964. לטווח ארוך נוב־עים השינויים בריווחיות החברות התעשייתיות משיפור הציוד ועליית פריון העבודה. אך בשנים 1962־1964 השפיעו דווקא גורמים מחוץ למפעלים.

לאחר הפיחות של 1962 השקיעו חברות התעשייה בנכסים פיננסיים ובמקר־קעין, ולכן חלק מריווחיהן נובע לא מפעולת המפעלים, אלא מעיסקות פיננסיות. לעומת זאת, הביאה הרחבת ההשקעות של משקיעי־חוץ ושל חברות השקעה בתעשייה בשנים 1963־1964 לגידול ההון העצמי של החברות, ומכאן, גם לירידת שיעור הרווח ביחס להון העצמי, אף כאשר בהיקף הרווח עצמו חלה עלייה.

מדד אחר לריווחיות התעשייה הוא התפלגות חברות התעשייה לפי שיעור הרווח על הונן העצמי. מסתבר, כי על רווח של 15 אחוזים ומעלה מן ההון העצמי הצהירו בשנת 1956 23 אחוזים מהחברות ואילו בשנים 1961־1963 — למעלה ממחצית החברות.[13]

מדד אחר של שיעור הרווחים הוא חלקם בערך המוסף המפקדי, הכולל את

---

[13] בנק ישראל, סקר מס׳ 19 ומס׳ 24.

ההוצאות לשכר, המיסים העקיפים (נטו), הפחת, ההוצאות הכלליות, הריבית והרווחים.

חלקו של הרווח (ברוטו) בכלל הערך המוסף גדל מ־35 אחוזים ב־1955 ל־52 אחוזים בשנת 1965/66. כלומר, באמצע שנות ה־50 היווה הרווח 1/3 מהערך המוסף ואילו השכר, הפחת, המסים העקיפים וכו' — שני־שלישים ממנו. לעומת זאת, באמצע שנות ה־60 הגיע הרווח עד למחצית מכלל הערך המוסף, ואילו השכר, הפחת וכו' ירדו עד למחציתו.

מאחר שהערך המוסף כולל, נוסף לשכר ורווח, גם מסים עקיפים, פחת וכו', לא מאפשרים הנתונים אודותיו לחשב את שער הערך העודף, את היחס בין הרווחים והשכר. אולם מאחר שהשיעור של מס־קניה (שהינו המס העקיף העיקרי) היה בשנת 1965/66 21 אחוזים מערך הסחורות, ניתן להניח שמשקלו בכלל הערך המוסף הינו כ־10 אחוזים. מכאן, שלהוציא מסים עקיפים, התחלק הערך המוסף בקירוב כך: 60 אחוזים רווח, ו־40 אחוזים שכר, פחת, והוצאות כלליות.

מפה המסקנה המשוערת, כי שער הערך העודף בתעשייה הישראלית באמצע שנות ה־60 היה (לפחות) 150 אחוזים (60 : 40), בהשוואה לשער ערך עודף של כ־70 אחוזים באמצע שנות ה־50. גידול זה בשער הערך העודף מעיד, שגידול פריון העבודה בתעשייה הביא לעליית שער הניצול של פועלי התעשייה, גם אם שכרם של אלה עלה באותה תקופה.

על הנכסים והריווחיות של המוסדות הבנקאיים ניתן ללמוד מהלוח הבא:

לוח 20

חשבונות המוסדות הבנקאיים 1960—1966

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
1. נכסים (במיליוני ל"י בסוף כל שנה)	1442	1811	2747	3317	4004	4620	5284
2. רווח תפעולי (מיליוני ל"י)	9.1	11.3	17.1	31.1	27.8	34.8	25.6
3. רווחי הון נטו (מיליוני ל"י)	1.9	2.9	7.4	15.8	14.8	7.9	0.5
4. רווח כולל [(2) + (3)]	11	14.2	24.5	46.9	42.6	42.7	26.1
5. רווח נקי באחוזים מההון העצמי (בנקים מסחריים)	—	25.6	32.8	34.2	20.1	16.7	8.8

מקורות: בנק ישראל סקר מס' 19, מס' 22, מס' 29.

מסתבר, כי בין השנים 1960־1966 גדלו בהתמדה נכסיהם של הבנקים המסחריים, האגודות השיתופיות לאשראי והבנקים למשכנתאות. במשך תקופה זו גדלו

נכסיהם של המוסדות הבנקאיים כמעט פי 4, והגיעו לסכום של 5.3 מיליארד ל״י בסוף 1966. הרווח התפעולי של המוסדות הבנקאיים גדל מ־9 מיליון ל״י ב־1960 ל־35 מיליון ל״י ב־1965, וירד ל־26 מיליון ל״י ב־1966, כתוצאה מהשפל בפעילות הכלכלית באותה תקופה. בעוד הרווח התפעולי מראה נטייה ברורה של עלייה, הרי נתונים ריווחי ההון לתנודות, בהתאם למצב בשוק המקרקעין והעיסקות הפיננסיות. ואכן הגיעו ריווחי ההון לשיאם בשנת 1963 — השנה שלאחר הפיחות של 1962, בה הגיעה גם לשיאה ספסרות הקרקעות.

גם ריווחיות הבנקים, המחושבת באחוזים מההון העצמי, עלתה וירדה בהתאם לתנודות בקוניוקטורה. אף היא הגיעה לשיאה בשנת 1963, שעה שהיקף הרווח הגיע ל־34 אחוזים מההון העצמי, וירדה עד ל־9 אחוזים בשנת 1966, שנת השפל.

מחקר על ריווחיות הבנקים המסחריים בישראל מצא, כי שיעור הרווח של בנקים אלה ביחס להון העצמי היה גבוה יותר מהשיעור המקביל בארצות־הברית, שווייץ, שבדיה פינלנד.[14] שיעור הרווח הגבוה של הבנקים בישראל מוסבר במשקלו המועט של ההון העצמי שלהם לעומת סך הנכסים, בשיעורי הריבית הגבוהים יותר בישראל ובהיקף השירותים הרחב יותר הניתן ע״י הבנקים בישראל.

השוואה בין ריווחיות המוסדות הבנקאיים (לוח 20) לבין ריווחיות חברות התעשייה (לוח 19) מורה, כי בכל אחת מהשנים עלתה ריווחיות המוסדות הבנקאיים על זו של חברות התעשייה. הפרש זה בריווחיות מעיד, בין הייתר, על עוצמתם הכלכלית הרבה יותר של הבנקים בארץ, בהשוואה לחברות התעשייתיות.

אם קשה לקבוע בוודאות את ריווחיות חברות התעשייה והבנקים, על־אחת־כמה־וכמה קשה הדבר לגבי ההון הזר. בדרך־כלל, אין הפירסומים הרשמיים נוהגים למסור נתונים של ריווחי ההון הזר, מאחר שבהתאם להצגת הדברים על־ידיהם, ההון הזר בא לארץ קודם־כל בגלל אידיאלים ולא בגלל רווחים.

לפי מחקרו של מ. קליבנסקי, שהסתמך על כרטסת של חברות זרות, היתה הריווחיות של ההון הזר ביחס להיקף השקעותיו ב־1960 כדלקמן: במטעים — 11 אחוזים, במזון — 25 אחוזים, בבניין — 36 אחוזים, במסחר — 20 אחוזים, וביבוא — 20 אחוזים.[15] מכאן שב־1960 היה שער הרווח הממוצע של ההון הזר בישראל למעלה מ־20 אחוזים.

למסקנה דומה הגיע גם מ. בנטוב בדברו על ההשקעות הזרות בראשית שנות ה־60: „בעוד שמשקיעים אמריקאיים ברחבי העולם... מסתפקים בריבית ממוצעת על השקעותיהם בגובה של 7—7.5 אחוזים, הרי שמשקיעי־חוץ בישראל אינם מסתפקים ברווחים על השקעותיהם, שהם פחותים מ־15—20 אחוזים".

---

[14] Bank of Israel, **Israel Commercial Banks 1956-1961**, Jerusalem 1963.

[15] ספר התעשייה 1964/65.

5. ישראל במשק הקאפיטאליסטי העולמי

מעמדה של ישראל במשק הקאפיטאליסטי העולמי נקבע ע״י כוחה הכלכלי, קשריה עם ההון של המעצמות האימפריאליסטיות, קשריה המסחריים ומאזן התשלומים השוטף שלה, חובה החיצוני ועוד. בפרקים הקודמים תיארנו חלק מן הקשרים של ישראל בשטח סחר־החוץ, יבוא ההון וההשקעות הזרות. אולם, תיאורים אלה עדיין לא הכילו את התשובה החד־משמעית לגבי מעמדה של ישראל בעולם הקאפיטאליסטי.

כאחד המודדים העיקריים לעמדתה של ישראל במשק העולמי עשוי לשמש היחס בין הריבית והדבידנדות על ההשקעות הפרטיות שהיא משלמת לגורמי־חוץ, לבין הריבית והדבידנדות שהיא מקבלת כתמורה על השקעותיה־היא בארצות אחרות. מודד זה מראה, אם הארץ היא ארץ נושה, ארץ ראנטייה, או שהיא ארץ לווה, ארץ חייבת.

לוח 21

השוואה בינלאומית של תשלומי ריבית ודבידנדות

(במיליוני דולר)

הארץ	תיקבולים	תשלומים (—)	עודף או גרעון (—)
ארצות־הברית (1965)	6054	1618 —	4436
בריטניה (1965)	2775	1504 —	1271
הולנד (1963)	465	287 —	178
איטליה (1963)	128	242 —	114 —
קנדה (1963)	223	869 —	646 —
דרום־אפריקה (1963)	56	272 —	216 —
הודו (1963)	21	200 —	179 —
מקסיקו (1963)	—	237 —	237 —
לבנון (1962)	5	156 —	151 —
ישראל (1965)	37	106 —	69 —

המקורות: **תופעות חדשות בהצבר ההון בארצות האימפריאליסטיות**, מוסקבה 1967 (רוסית), עמ׳ 394; ל.מ.ס., **שנתון סטטיסטי 1967**, עמ׳ 194.

את המדינות הנמנות בלוח 21 ניתן לחלק לשלוש קבוצות:

(א) מדינות ראנטייה, שריווחיהן על ההשקעות בחו״ל עולים על תשלומיהן לארצות זרות, כמו ארה״ב, בריטניה והולנד. ארה״ב, כמעצמה האימפריאליסטית החזקה ביותר, הינה גם המעצמה המנצלת ביותר ארצות אחרות: רק

במשך שנת 1965 הסתכמו רווחיה הנקיים מהשקעותיה בחו״ל ב־4.5 מיליארד דולר בקירוב. בריטניה אמנם איננה מגיעה לעוצמה של ארה״ב, אך בכל זאת גם היא גרפה באותה שנה רווחים נקיים בסכום של 1.3 מיליארד דולר. בהשוואה לבריטניה וארה״ב, רווחיה של הולנד מהשקעות בחו״ל הינם צנועים, ולכן ניתן לכנותה כמדינת ראנטייה מסוג שני.

(ב) מדינות מפותחות חייבות, כמו איטליה, קנדה ודרום־אפריקה. מדינות אלו הינן בעלות רמת־התפתחות כלכלית גבוהה וגורפות סכומים לא־מבוטלים כריבית ודבידנדות מארצות־חוץ (בעיקר קנדה). אך המעצמות האימפריאליסטיות החזקות יותר נוטלות מהן יותר, ומשום־כך סיכום תשלומי־החוץ מורה שהן מדינות חייבות.

(ג) מדינות צעירות, כמו הודו, מכסיקו ולבנון, שהכנסותיהן מריבית ודבידנדות בארצות־חוץ הינן אפסיות, ולעומת זה הן צריכות לשלם מדי שנה רבבות מיליוני דולרים לארצות האימפריאליסטיות ובעיקר למדינות של קבוצה א׳.

לאור חלוקה זו נראה, שישראל שייכת לאחת משתי הקבוצות של המדינות החייבות, וזאת מאחר שתשלומי הריבית והדבידנדות עולים על הכנסותיה ממקורות אלה. לקבוצת המדינות המתפתחות דומה ישראל בכך, שההיקף האבסולוטי של תקבוליה מריבית ודבידנדות הינו נמוך, והסתכם בשנת 1965 ב־37 מיליון דולר. אך, יחד־עם־זאת, נבדלת ישראל מקבוצה זו ודומה למדינות קבוצה ב׳ בחלק התשלומים המכוסה ע״י תקבולי הריבית והדבידנדות: בעוד שתיקבולי הודו כיסו 10 אחוזים בלבד מתשלומיה, הרי תקבולי ישראל כיסו בשנה האמורה 35 אחוזים מתשלומיה — משקל יחסי, שהיה גבוה מאשר לגבי קנדה (26 אחוזים), אך נמוך מאשר לגבי איטליה (53 אחוזים).

בשנים 1966 ו־1967 אף קטן הפער בין תשלומיה ותקבוליה של ישראל: באותן שנים גדלו ההכנסות של ישראל על השקעות בחו״ל והגיעו ל־48 מיליון דולר ב־1966 ול־55 מיליון דולר ב־1967, והכנסות אלה כיסו בכל אחת מהשנים כ־45 אחוזים מייצוא ריווחי ההון הזר מישראל.[16]

מההשוואה הבינלאומית המובאת בלוח 21 ומההתפתחות בשנים 1966 ו־1967 נובעת המסקנה, כי הקאפיטאליזם הישראלי תופס מקום ביניים במשק העולמי. מצד אחד, ניתן להגדיר את ישראל כמשק תלוי וחלש ממתחריו, מאחר שזרם ההשקעות אליו גדול במידה רבה מזרם ההשקעות שלו לחו״ל. ההשקעות הישראליות בחו״ל (כולל השקעות בניירות ערך זרים) מסתכמות ב־10—15 מיליון דולר בשנה, ואילו ההשקעות הזרות בארץ בשנים האחרונות נעו בין 100 ל־150 מיליון דולר בשנה. מכאן, שההשקעות הזרות בארץ עולות פי 10 על ההשקעות הישראליות בארצות־חוץ.

מצד שני, מסתבר, כי יחסית לארצות אחרות, וביניהן אף ארצות קאפיטא־

[16] ל.מ.ס., שנתון סטטיסטי 1968, עמ׳ 186.

ליסטיות מפותחות, מצליחה ישראל לכסות קרוב למחצית מתשלומי הריבית והדבידנדות להון הפרטי ע״י תיקבולים מסוג זה.

לכן, יש מקום למסקנה, שישראל נמצאת כיום בשלב ביניים בין הארצות מעוטות הפיתוח הכלכלי, לבין הארצות הקאפיטאליסטיות המפותחות. בין המדינות הצעירות תופסת ישראל מקום בין המפותחות שביניהן, ולעומת זאת, בין הארצות הקאפיטאליסטיות המפותחות ישראל תופסת מקום בינוני.

ממה מורכבים תיקבולי ישראל מריבית ודבידנדות? חלק מתיקבולים אלה זוהי הריבית שמקבלת ממשלת ישראל על יתרות מטבע־חוץ, אותם היא מחזיקה בארה״ב. בשנים האחרונות גדלו יתרות מטבע־החוץ ובמקביל גדלו תשלומי הריבית שקיבלה ישראל. מקור שני לתיקבולים אלה הם הריבית והדבידנדות שמקבלים אזרחים ישראליים על השקעותיהם בניירות־ערך (מניות ואיגרות־חוב) של חברות זרות. סוג כזה של השקעות מקובל בקרב אזרחים ישראליים, שיש להם זכות להחזיק במטבע־חוץ כמו, למשל, מקבלי הפיצויים והפנסיות מגרמניה־המערבית.

המקור השלישי להכנסות במטבע־חוץ הוא הרווחים של חברות ישראליות מביצוע עבודות והשקעות בארצות אחרות. מאז סוף שנות ה־50 החלו חברות שיווק וחברות תעשייה ותיכנון ישראליות לתור אחר שוקי חוץ ואפשרויות השקעה וביצוע עבודות בארצות אסיה, אפריקה ואמריקה־הלטינית. בסוף 1967 פעלו בחו״ל כ־120 חברות ישראליות, מהן 30 חברות תעשייה ו־40 חברות שיווק. לפי הרישומים במחלקה לעבודות והשקעות בחו״ל של אגף מטבע־חוץ באוצר, הגיעה יתרת ההשקעות העצמיות של החברות הישראליות הפועלות בחו״ל בסוף 1967 ל־6.5 מיליון דולר [17] (סכום זה אינו כולל את ההלוואות שלקחו החברות בחו״ל).

על שלוש חברות הבנייה והתיכנון הגדולות, המרכזות את מרבית העבודות בארצות חוץ, נימנות שתי חברות ממשלתיות (תה״ל ו„מקורות״) וחברה הסתדרותית אחת (סולל־בונה).

תה״ל התמחתה בתיכנון עבודות הקשורות בחקלאות והשקיה. בשנת 1967 הגיע היקף העבודות של תה״ל בארצות חוץ ל־750 מיליון דולר, ורווחיה מעבודות אלו הסתכמו באותה שנה ב־40 מיליון דולר. בשטח ייצוא שירותי הנדסה לארצות המתפתחות נמצאת כיום תה״ל, לפי הערכת מנהלי החברה עצמם, בשורה הראשונה של חברות התיכנון הבינלאומי ביחד עם חברות ענק אמריקאיות.

חברת „ורד״, שהיא חברת־בת של „מקורות״, פועלת בעיקר בשטח פיתוח מקורות מים, היקף עבודותיה ב־1967/68 הגיע ל־40 מיליון דולר. בין הפרוייקטים המבוצעים על־ידיה: הקמת סכרים וכריית תעלות מים באיראן, בניגריה

---

[17] מבקר המדינה, דו״ח מס׳ 18, עמ׳ 152.

ובקניה. ל„מקורות" יש, כמו־כן, שתי חברות־בת נוספות לעבודות בחו"ל: חברת „אגרידב", הפועלת בשטח ההדרכה החקלאית, וחברת „שירותים חשמליים מכניים", העוסקת בהרכבת מפעלים.

„החברה לעבודות־חוץ" מיסודו של „סולל־בונה" עוסקת בעיקר בביצוע מפעלי בנייה — שיכונים, מלונות, שדות־תעופה. בין העבודות שביצעה החברה בשנים האחרונות: בניית שדות־תעופה; הקמת שיכונים בוונצואלה (בשותפות קבלן אמריקאי) ובניירובי, בירת קניה; הקמת מלון אינטרקונטיננטל של חב' פאן־אמריקאן בזמביה; בניית משרדים ומחסנים ממשלתיים בטנזניה. החברה לעבודות־חוץ מעסיקה בפרוייקטים שלה כ־20 אלף עובדים, מהם 200 ישראלים.

מה מאפיין את פעולת החברות הישראליות בארצות־חוץ?

(א) חברות הבניין והתיכנון החקלאי והתעשייתי פועלות במרבית המקרים על יסוד מימון בינלאומי, אמריקאי או מערב־אירופי. המדינות החסרות פיתוח כלכלי מקבלות מילוות מהבנק הבינלאומי, מבנקים אמריקאיים, מערב־גרמניים ואחרים, ומוציאות מכרזים לביצוע עבודות בנייה ותיכנון תמורת מילוות אלה. החברות הישראליות, כגון „תה"ל", „ורד" ו„החברה לעבודות־חוץ", משתתפות במכרזים אלה, ועל בסיס זה מקבלות הזמנות לביצוע עבודות. אופן אחר לקבלת עבודות הוא ביצוע הזמנות מטעם חברות תיכנון בינלאומיות, בעיקר אמריקאיות.

היידע הישראלי בשטח הבנייה, ההשקיה, החקלאות והתעשייה משתלב בצורה זו עם הון אמריקאי ומערב־אירופי, הפועל בארצות אפריקה, אסיה ואמריקה־הלטינית. אישור לכך ניתן למצוא, למשל, בהחלטת מוסדות השוק המשותף באוק־טובר 1963 להקציב סכומים מתוך „קרן הקידמה" למימון עבודות ישראליות באפריקה ולמימון לימודיהם של יוצאי מדינות אפריקאיות בישראל.

(ב) החברות הישראליות הפועלות בחו"ל נמצאות, ברובן, תחת פיקוח ממשלתי, מאחר שלפי תקנות המטבע אסור לאזרחים ישראליים לבצע תשלומים בחו"ל ללא אישור שר־האוצר. כל חברה הרוצה לפעול בחו"ל, צריכה להגיש בקשה למחלקה לעבודות והשקעות בחו"ל ולציין את פרטי התוכנית. לפי הכללים, שלא תמיד מבוצעים, צריכה לדון בכל תוכנית ועדה מיוחדת, המודרכת בהח־לטותיה ע"י שיקולים כלכליים ומדיניים כאחד. הפיקוח הממשלתי גם קובע, כי על החברה הפועלת בחו"ל להפקיד את מניותיה בבנקים ישראליים ולהעביר לישראל את הרווחים הנובעים מביצוע העבודות.

(ג) בשנים האחרונות הפכה הממשלה לגורם פעיל בחיפוש אחר פרוייקטים עבור חברות ישראליות. ב־1966 הוקמה חברת „אנריס", שמטרתה ליזום הקמת מפעלי תעשייה בחו"ל לשם קידום הייצוא של ציוד הנדסי, מוצרי תעשייה, מוצ־ריב חצי־מוגמרים ויידע הנדסי ומקצועי מישראל. „אנריס" כבר הספיקה להש־תתף במרכזים בינלאומיים שהוצאו ע"י תורכיה, אורוגוואי, פיליפינים, ציילון, רומניה, קפריסין, זמביה, מאלגאש ועוד.

(ד) בעוד החברות הציבוריות, כגון „תה"ל" ו„ורד", המבצעות עבודות תיכנון והקמה בארצות־חוץ, נשארות חברות ישראליות, ביסודן, הרי סניפי החברות הישראליות הפרטיות הפועלות בחו"ל יוצאים במרבית המקרים ממסגרת המשק הישראלי. כך, למשל, בעוד שהחברות הציבוריות ממשיכות להיות החברות האחראיות לעבודות חברות־הבת שלהן, הרי החברות הפרטיות מקימות חברות הרשומות בשווייץ או בליכטנשטיין, שעליהן אין כל ביקורת ממשלתית ישראלית. הוא הדבר גם בקשר להעסקת עובדים: החברות הציבוריות מעסיקות בתפקידי הנהלה, פיקוח ותיכנון צוותות ישראליים, בעוד שהחברות הפרטיות נוהגות למנות אזרחים זרים לתפקידים אלה.

כדוגמה לחברות ישראליות פרטיות הפועלות בחו"ל, אפשר להביא את חברת „עסיס", המפעל הוותיק ביותר בארץ למוצרי פרי הדר ושימורי פירות וירקות. בעלי „עסיס" (משפחות בז'ראנו) הקימו מפעל לעיבוד פרי־הדר באיטליה בשם „אידיס", ומפעל לשימורי עגבניות ופירות ביוון בשם אמ.סי.סי.. בו שותף גם הון יווני, מערב־גרמני ושוויצרי. דוגמא אחרת היא קבוצת פדרמן (בעלת שורת מלונות בישראל ומניות בצינור הנפט אילת־חיפה), הקשורה בבעלי־הון אמריקאיים. קבוצת פדרמן נטלה על עצמה לבנות שיכונים בחוף השנהב וקיבלה לשם־כך הלוואה מבנק ישראל בסך חצי־מיליון דולר. לאחר־מכן העבירה קבוצת פדרמן את הבעלות הממשית על הפרוייקט לידי חב' פופינה בציריך, אשר שייכת בעצם גם היא לקבוצת פדרמן. ע"י העברה זו נמנעת מממשלת ישראל ביקורת על פעולת החברה וגם הרווחים לא יגיעו לישראל אלא לשווייץ.

באופן כללי ניתן לומר, כי החברות הפרטיות הישראליות מעדיפות להשקיע במערב־אירופה — באיטליה, ספרד, יוון, שווייץ — ובארה"ב, מאשר בארצות מעוטות הפיתוח, מאחר שרוב השקעותיהן קשורות בעסקים פיננסיים ולא בביצוע פרוייקטים יצרניים. ההשקעות בארצות המפותחות, בעיקר כאשר הן נעשות בשלטי חברות הרשומות בליכטנשטיין ובשווייץ, מאפשרות להון ישראלי להתחמק מביקורת ממשלתית ומחובת העברת הרווחים לארץ. יחד־עם־זאת יש לציין, שבמידה וההחברות הפרטיות פונות לעסקים באפריקה או במזרח־הרחוק (בקוריאה־הדרומית ועוד), הריהן זוכות לתמיכה ממשלתית נרחבת ולשיתוף מצד חברות בינלאומיות.

עסקי החברות הישראליות, הציבוריות והפרטיות, בארצות־חוץ מתרחבים בהתמדה. עובדה זו מצביעה על מגמות ההתפשטות של הקאפיטאליזם הישראלי בכיוון של ייצוא הון ושירותי תיכנון וביצוע לארצות אחרות. מצב זה נראה ממבט ראשון תמוה: ישראל עצמה משמשת יעד נוח למשקיעים זרים ופועלת למשיכת הון זר, והנה חברות ישראליות מייצאות מישראל הון וכוח־עבודה, וזאת אף בעידוד הממשלה. אך סתירה זו הינה רק למראית־עין.

מדיניות משיכת ההון הזר הינה עצמה גורם ליציאת הון ישראלי לחו"ל, וזאת מכמה בחינות:

(1) המדיניות של מתן הקלות רבות למשקיעים זרים מביאה בהכרח לקיפוחם היחסי של בעלי־ההון המקומיים, שעליהם לא חל החוק לעידוד השקעות הון. בגלל מצב זה מחפש ההון הישראלי הפרטי שדות השקעה ריווחיים יותר בארצות אחרות, ופונה להקמת מפעלים באירופה הדרומית ובמזרח־הרחוק;

(2) בגלל מדיניות העדפת ההון הזר נהגו בעלי־הון מקומיים להעביר חלק מהונם בצורות שונות לארצות חוץ, ואחר־כך להחזירו לארץ כהון זר, וזאת כדי לזכות בהקלות;

(3) חלק מהחברות הזרות המקימות בארץ מפעלים, מתנות זאת באפשרויות ייצוא לאפריקה ואסיה. „יצרני מכונות חקלאיות אמריקאיים ואירופיים החליטו לא מכבר להקים מתקני ייצור בישראל, יתכן שבשותפות עם בעלי אינטרסים מקומיים, למרות הסיכון של חרם ערבי על מוצריהן (אלה הן חברת „ניו הולנד מאשינס" ו„ג'ון דיר אינטרקונטיננטל", שתיהן מארה"ב, וחברת „האקו" מגרמניה־המערבית)".[18] מ. קריינין מצטט מובאה בה נאמר, כי ישראל הפכה לחלון ראווה בכל הנוגע לציוד לחקלאות, ומשום־כך רואות החברות בהקמת מפעליהן בישראל אפשרות לחדור לשווקים הנרחבים באפריקה ובאסיה, אליהם אין לחברות אלו גישה ישירה.

ואכן, יצרנים אמריקאיים רואים בישראל מעין קרש־קפיצה לאפריקה, והרחבת פעולותיהם בארץ קשורה במישרין בהרחבת קשריה של ישראל עם הארצות המתפתחות.

מכל הנאמר לעיל נובע, כי מגמות ההתפשטות של הקאפיטאליזם הישראלי נובעות מהתפתחותה הכלכלית של ישראל, מצרות השוק המקומי, מהשאיפה של כל קאפיטאליזם להשתלט (במידת יכולתו) על גורמי ייצור נוספים, גם בארצות אחרות. בכך אפשר היה להיווכח בתום מלחמת יוני 1967, כאשר מפעלים ישראליים פשטו ברחבי השטחים הכבושים והחלו מיד בהפצת מוצריהם בערי הגדה המערבית וברצועת־עזה; כאשר חודשים מספר לאחר תום המלחמה אורגנו תערוכות מסחריות של תוצרת ישראלית בגדה המערבית.

אולם, מאחר שהקאפיטאליזם הישראלי הינו קאפיטאליזם חלש, יחסית, ומאחר שעוצמתו הפיננסית אינה מספקת, כדי להתחרות במונופולים האמריקאיים והמערב־אירופיים, הרי הוא בחר להשתלב בחדירתם הניאו־קולוניאליסטית לארצות המתפתחות, מחד, ולנסות ולחדור בעצמו לארצות הקאפיטאליסטיות המפותחות שהינן ברמתו או למטה ממנה, מאידך. קיימת הפרדה, אם־כי לא מוחלטת, בין שני כיווני התפשטות אלה:

(1) בעוד שהפעולות בארצות המתפתחות מבוצעות, לרוב, במימון מערבי וע"י חברות ציבוריות, הרי החדירה לארצות הקאפיטאליזם המפותחות נעשית, בדרך־כלל, ע"י הון פרטי ישראלי בשיתוף עם הון פרטי זר;

---

[18] M. E. Kreinin, Israel and Africa, N. Y. 1964, p. 174.

(2) בעוד החברות הציבוריות עוסקות בתיכנון ובביצוע ואילו הבעלות הינה בידי חברות זרות או בידי ממשלות מקומיות, הרי המפעלים שמקים ההון הפרטי הישראלי הינם בבעלותו;

(3) החדירה לארצות המתפתחות נושאת, נוסף לאופי הכלכלי, גם אופי מדיני. דבר זה מתבטא במתן סיוע צבאי ישראלי לחלק מאותן ארצות אפריקה, בהן פועלות חברות ישראליות, כמו, למשל, לקניה, לקונגו (קינשאסה), לטוגו, לחוף השנהב ועוד; בקשרים עם "חיל השלום" האמריקאי; בטיפוח נרחב של קשרים אישיים עם המנהיגים הפרו־מערביים באפריקה; בהכשרת קאדרים באמצעות המכון האפריקאי־אסיאני של ההסתדרות בתל־אביב, הנמצא תחת חסות האיגודים המקצועיים האמריקאיים, ואשר אינו מקנה לתלמידיו מקצוע מסויים, אלא ערכים כלליים ברוח האידאולוגיה הקאפיטאליסטית האמריקאית והישראלית, כחלק מהמערכה הרעיונית נגד הסוציאליזם.

ניתן לסכם, אם־כן, ולומר, כי הקאפיטאליזם הישראלי כקאפיטאליזם פיננסי־ממלכתי מחד, וכקאפיטאליזם תלוי, מאידך, נמצא כבר בשלבי ההתפשטות לארצות אחרות. התפתחותו המהירה של הקאפיטאליזם הישראלי והשתרגותו עם ההון הפיננסי הבינלאומי מבדילים אותו מהקאפיטאליזם שהתפתח במדינות צעירות אחרות, כמו, למשל, בהודו.

בהודו קיימים מונופולים תעשייתיים ופיננסיים, המרכזים בידיהם חלק ניכר מהבעלות על אמצעי הייצור, והקאפיטאליזם התבסס בה במידה ניכרת. אך יחד־עם־זאת אינה בולטת בהודו מגמת ההתפשטות, וזאת בעיקר משום שהקאפיטאליזם ההודי עדיין לא מיצה את כל אפשרויות התרחבותו בתוך הודו עצמה, על־חשבון הסקטור הנטוראלי והפיאודלי. לעומת זאת, בישראל מיצה הקאפיטאליזם את אפשרויות ההתפשטות הפנימיות והוא נושא עיניו לארצות אחרות, קרובות ורחוקות.

משום־כך נראה, כי ניתן לדבר על מגמות ניאו־קולוניאליסטיות, האופייניות לקאפיטאליזם הישראלי, והבאות לידי ביטוי בפעולות התפשטות כלכלית בארצות אחרות. אך יחד־עם־זאת יש לזכור, כי מגמות ההתפשטות הכלכלית הישראלית מתבצעות לרוב במסגרת הקשרים עם המונופולים הבינלאומיים והמעצמות המערביות, במסגרת התלות של המשק הישראלי עצמו בהון הזר.

פרק ו'
הריבוד המשקי

1. המיגזרים העיקריים

המשק הישראלי הינו אחיד מבחינת משטרו. שלא כמו במדינות אחרות, שקיבלו עצמאותן לאחר מלחמת־העולם השנייה, שולטים בישראל יחסי־ייצור קאפיטאליסטיים. אין בישראל לא משק נטורלי ולא משק פיאודלי.

אולם, באחידות משטרית זו של המשק והחברה בישראל נמצא מיגזרים (סקטורים) משקיים שונים, שהחלו להתפתח עוד בתקופה שקדמה להקמתה של מדינת־ישראל. הריבוד המשקי בישראל מבוסס על צורות בעלות שונות על אמצעי־הייצור, שכולן הינן חלק מהמשטר הקאפיטאליסטי השליט בארץ. המיגזרים (הסקטורים) העיקריים בכלכלה הישראלית הם:

(1) המיגזר הציבורי, המורכב מהחברות והמפעלים השייכים למדינה, לעיריות ולמוסדות הציוניים;

(2) המיגזר ההסתדרותי, הכולל את מפעלי חברת־העובדים, ההתיישבות העובדת והקואופרטיבים;

(3) המיגזר הפרטי, הכולל את החברות והמפעלים השייכים להון הזר ולהון המקומי, וכן את הבעלות הזעירה בכפר ובעיר.

החלוקה למיגזרים משקיים איננה זהה עם החלוקה הענפית. אין ענף משקי בו קיימת שליטה בלעדית של מיגזר זה או אחר, ובמרבית הענפים נמצא את כל שלושת המיגזרים.

בין מפעלי התעשייה ישנם מפעלים ממלכתיים, הסתדרותיים ומפעלים השייכים להון הפרטי הזר והמקומי. בחקלאות, לעומת זאת, קיימת בעלות ממלכתית על מרבית הקרקעות. אולם בין המשקים העוסקים בחקלאות תופסים את המקום המרכזי ההתיישבות העובדת הקשורה להסתדרות, המשקים הפרטיים וכן הבעלות הזעירה של חלק מהאיכרים היהודיים ומרבית הפלאחים הערביים. בשטח התחבורה פועלות החברות הממלכתיות אל־על וצים, הקואופרטיבים לתחבורה הקשורים להסתדרות וחברות פרטיות להובלה. הבנקים משתייכים ברובם לסקטור הפרטי וקשורים בהון זר, אך קיימים גם בנקים ממלכתיים (הבנק לפיתוח התעשייה, הבנק לחקלאות) ובנקים הסתדרותיים (בנק הפועלים). ענף המסחר שייך, ברובו, למיגזר הפרטי, אך פועלות בו גם חברות הסתדרותיות, כגון „המשביר המרכזי" והקואופרציה הצרכנית. ענף השירותים כולל שירותי בריאות ממלכתיים והסתדרותיים, שירותי חינוך ממלכתיים ועירוניים ושירותים אישיים השייכים, בעיקר, למיגזר הפרטי הזעיר.

לוח 22

המיגזרים הכלכליים בתעשייה ב־1959 וב־1965

(באחוזים)

	מועסקים		מפעלים
	1959	1965	1965
סך־הכל	100	100	100
המיגזר ההסתדרותי	18	15	6
המיגזר הציבורי	2	9	1
המיגזר הפרטי	80	76	93

המקורות: ח. ברקאי, „הסקטור הציבורי, סקטור ההסתדרותי והסקטור הפרטי במשק הישראלי", מרכז פאלק, דו"ח ששי 1961—1963, עמ' 35; הרשות לתכנון כלכלי, התפתחות המשק הלאומי, עמ' 386.

חלוקת התעשייה לפי מיגזרים (לוח 22) מצביעה על חלקם המכריע של המפעלים הפרטיים בענף, הן במספר המפעלים והן במספר המועסקים. אולם, מאחר שבמיגזר הפרטי כלולים כ־12 אלף בעלי מלאכה שלא העסיקו שכירים, קיים הפרש בין חלקו הגבוה יותר בין המפעלים לעומת חלקו בין המועסקים. גם במיגזר ההסתדרותי כלול מספר רב של עובדים בבתי־מלאכה בקיבוצים, שבאופי עבודתם קרובים לבעלי־המלאכה העירוניים. אולם, יחסית לתעשייה הפרטית, מצטיין הסקטור ההסתדרותי בריכוז רב יותר של כוח־העבודה. המפעלים של המיגזר הציבורי, שברובם ממשלתיים, הינם מפעלים גדולים באופיים, ולכן, למרות שלמיגזר הציבורי השתייך ב־1965 אחוז אחד מהמפעלים, עבדו בו 9 אחוזים מהמועסקים.

מהשוואת חלוקת המועסקים ב־1959 וב־1965 מסתמן קצב גידול מהיר של הסקטור הציבורי בהשוואה לשניים האחרים. בין השנים 1959 ו־1965 גדל חלקו של המיגזר הציבורי בין המועסקים בתעשייה מ־2 ל־9 אחוזים, ואילו חלקו של המיגזר הפרטי ירד מ־80 ל־76 אחוזים וחלקו של המיגזר ההסתדרותי ירד מ־18 ל־15 אחוזים. התרחבות המיגזר הציבורי בקצב מהיר יותר מייתר המיגזרים, מעידה על התחזקותו של הקאפיטאליזם הממלכתי בישראל, אשר, כפי שנראה להלן, קשור הדוקות עם ההון הזר.

הנתונים האחרונים שבידינו לגבי ייתר ענפי המשק — להוציא את התעשייה — מתייחסים לשנת 1959. לפי נתונים אלה, עלו בחלקו של המיגזר הציבורי (בעיקר הממשלתי) 40 אחוזים מהתוצר המקומי הנקי בתחבורה, 11 אחוזים מהתוצר בבנייה וכל התוצר בענף החשמל והמים. לעומת זאת, היו למיגזר הפרטי עמדות מכריעות בבנקאות וכספים (כ־90 אחוזים), במסחר ושירותים (כ־83

אחוזים), בחקלאות (67 אחוזים) ובבנייה (58 אחוזים). בחלקו של המיגזר ההס־תדרותי עלה שליש מהתוצר המקומי הנקי בחקלאות, בבנייה ובתחבורה, ובשום ענף לא עלה משקלו על 40 אחוזים.[1] אולם, כאמור, מתייחסים נתונים אלה לשנת 1959.

החלוקה למיגזורים תופסת מבחינת הבעלות, אולם יש לציין, כי המפעלים בכל הסקטורים נהנו בכל שנות קיומה של ישראל מתמיכה ממשלתית רחבה. הממשלה מימנה לא רק את המפעלים שהולאמו, או הוקמו על־ידיה, אלא גם חלק ניכר מההשקעות במיגזר הפרטי, הזר והמקומי. נוסף לכך הקימה הממשלה מנגנון לגיוס הון מילוות והשקעות בארץ ובחו"ל.

ההשקעות הממלכתיות הנרחבות בחקלאות זרמו, בחלקן, לקיבוצים ולמוש־בים השיתופיים שהם חלק מהמיגזר ההסתדרותי. לעומת זאת, בתעשייה זרם עיקר התמיכה הממשלתית למפעלים הפרטיים, בעוד שהסקטור ההסתדרותי מימן את התפתחות מפעליו התעשייתיים ממקורות, שגויסו על־ידיו. משקל המימון הציבורי (הכולל השקעות ישירות והלוואות ישירות ועקיפות של הסקטור הצי־בורי) ירד מ־54 אחוזים מכלל ההשקעות במשק ב־1960, ל־39 אחוזים ב־1964. אך עם פרוץ המשבר הכלכלי ב־1965, שוב גבר משקלו של המימון הציבורי והוא הגיע עד ל־68 אחוזים בשנת 1967.[2] העובדה, שבשנות השישים עלתה בחלקה של הממשלה כמחצית של ההשקעות במשק, מעידה על ההשפעה הרבה של הממשלה על התפתחות המשק, גם אם משקל המיגזר הציבורי נמוך, יחסית, ממשקלם של המיגזרים הפרטי וההסתדרותי.

לסקטור הציבורי עמדה מרכזית בהכוונת האשראי בארץ. היטיב להצביע על כך מ. חת בקובעו:

„עיסקות האשראי של הסקטור הציבורי לא היו קשורות רק בכך, שהממשלה והמוסדות הלאומיים גייסו הון בחוץ־לארץ. מאז הקמת המדינה נקטה הממשלה יוזמה לפיתוח המשק — הן ע"י השקעה במישרין והן ע"י העמדת מקורות לרשות גופים ציבוריים ופרטיים שרצו להשקיע. למימון פעילות זו לא הספיקו עודפי התיקבולים מחוץ־לארץ — הסקטור הציבורי לווה לפיכך מסקטורים מקו־מיים ריאליים ופיננסיים, והשתמש בסמכויות הפיקוח של הממשלה להכוונת חלק ניכר מן האשראי שניתן על־ידי הסקטורים הפיננסיים לאחרים".[3]

כדוגמה להכוונת האשראי המקומי ניתן להביא את מוסדות הגמל — קופות התגמולים, הפנסיה והפיצויים. הפרשות העובדים והמעבידים למוסדות הגמל, גדלו

---

[1] ח. ברקאי, „הסקטור הציבורי, סקטור ההסתדרות והסקטור הפרטי במשק הישראלי", מרכז פאלק, דו"ח ששי, עמ' 35.
[2] בנק ישראל, דו"ח 1967, עמ' 111.
[3] מ. חת, זרמי הכספים במשק הישראלי 1959—1966, ירושלים, 1968, עמ' 268.

מ־100 מיליון ל״י ב־1959 ל־380 מיליון ל״י ב־1966.[4] גם לאחר שננכה מסכו־מים אלה את התשלומים בצורת פיצויים ופנסיות, עדיין יוותרו בידי מוסדות אלה סכומים ניכרים. מוסדות הגמל כפופים לפיקוח ממשלתי, ובהתאם להוראות הממשלה מותר להם להלוות לחברים רק עד 15 אחוזים מהסכומים העומדים להשקעה, ואילו 80 אחוזים עליהם להשקיע בניירות־ערך או באיגרות־חוב של האוצר. מכאן, שבאמצעות קופות הגמל מועברים חסכונותיהם של עובדים לידי חברות הסתדרותיות ופרטיות ולידי הממשלה, אשר בעצמה מחלקת את האמצעים בצורת השקעות, או הלוואות, לבעלי ההון. במחקר על מוסדות הגמל נאמר: „קופות הגמל הפכו לענק הכספי של שוק ההון הישראלי, ואין ספק שיישארו כאלה גם בעתיד״.[5]

2. המיגזר הממלכתי

במסגרת הדיון על המיגזר הציבורי נתעכב על החברות והמפעלים השייכים למדינה והמהווים את המיגזר הממלכתי.

המפעלים והחברות של המיגזר הממלכתי מתחלקים בין שתי קבוצות עיק־ריות: קבוצה אחת כוללת את המפעלים העיסקיים — שירותי הדואר והטלפון, הרכבת, רשות הנמלים, שדה־התעופה לוד ומינהל מקרקעי ישראל. מפעלים אלה עוסקים בהספקת שירותים ציבוריים וכולם כפופים למשרד ממשלתי זה או אחר. מפעלים אלה נבדלים ממנגנון הממשלה והרשויות בכך, שהם מספקים את השיר־רותים תמורת תשלום, שגובהו נקבע ע״י הממשלה. הבעלות על המפעלים העיס־קיים נמצאת כולה בידי הממשלה, ובכך הם נבדלים באורח יסודי מהחברות המשתייכות לקבוצה השנייה.

לקבוצה השנייה מתייחסות החברות הממשלתיות, שהן חברות תעשייתיות, חקלאיות, מסחריות ואחרות בעלות מעמד משפטי עצמאי, אשר עוסקות בפעי־לות כלכלית ממשית ולא באספקת שירותים.

בשנת 1967 הגיע מספר החברות הממשלתיות ל־126 וחלקה של הממשלה בהונן הסתכם ב־55 אחוזים. ב־83 מהן עולה חלקה של הממשלה על 25 אחוזים מההון המושקע, ואילו לגבי 21 חברות אין נתונים מפורטים. במחצית החברות שליטת הממשלה הינה מלאה, ולממשלה יש בהן 75—100 מההון הנפרע.[6]

החברות הממשלתיות עצמן השקיעו בלמעלה מ־120 חברות־בת וחברות־שלו־בות, וע״י כך מגיע מספרן הכולל של החברות הקשורות למיגזר הממלכתי ל־250 בקירוב.

---

[4] שם, עמ׳ 196.

[5] מ. סרנת, **חיסכון והשקעה באמצעות קופות הגמל בישראל**, מכון פאלק, ירושלים, 1966, עמ׳ 69.

[6] האוצר, **דו״ח על החברות הממשלתיות והשקעות הממשלה במניות ליום 31.3.1967**, ירושלים, 1967.

רק ב־20 חברות אין לממשלה כל שותף. על החברות שהן בבעלות מלאה של הממשלה נימנו ב־1967 — בתי־הזיקוק בחיפה, מכרות נחושת תמנע, אל־על, אפרידר, שק"ם, שירותי נפט (החסנת דלק וטיפול בדלק ובמוצריו) וכן חברות להשקעה כמו ארגת, מניב וחברת גג למפעלי ייצוא. מכאן שבבעלותה המלאה של הממשלה נמצאו מפעלי תעשייה וחברות לתחבורה, לשיכון ולהשקעות.

לוח 23

שותפיה העיקריים של הממשלה בחברות הממשלתיות ב־1967

השותף בעל המניות	מספר החברות בהן הוא שותף	חלק השותף בהון הנפרע של החברות (באחוזים)
הסוכנות היהודית וקרן היסוד	13	9.0
חברת העובדים	12	6.7
בנק לאומי לישראל	10	7.7
בנק דיסקונט	8	1.5
עיריית תל־אביב—יפו	5	37.5
בנק הפועלים	5	4.7
צי"ם	4	2.9
כלל, חב' להשקעות בע"מ	4	10.1
בנק לפיתוח התעשייה	3	14.8
כור, חב' לחרושת ולמלאכה בע"מ	3	9.5
פי. אי. סי.	3	1.9
קרן קיימת לישראל	3	12.3
מניב, חברה ממשלתית להשקעות	6	3.4
שירותי נפט (חברה ממשלתית)	3	11.3

המקור: האוצר, דו"ח על החברות הממשלתיות ליום 31.3.67, עמ' כ"ה.

בין שותפיה העיקריים של הממשלה נמצא את המוסדות הציוניים (הסוכנות וקרן היסוד), את חברת העובדים ההסתדרותית וכן את שלושת הבנקים הגדולים (לאומי, דיסקונט והפועלים). בין החברות הפרטיות העיקריות שמונה הלוח נמצ־אות כלל ופי.אי.סי.

מהנספח לפרק זה מסתבר, כי שיתוף בין הון ממשלתי לבין מוסדות ציוניים קיים בעיקר בענפי החקלאות, המים והשיכון, ואילו השיתוף בין הון ממלכתי והסתדרותי מתרכז בעיקר במפעלי תעשייה.

ההסתדרות השקיעה בחברת הנפט הממשלתית „לפידות", ואילו הממשלה מצידה

רכשה 12 אחוזים מהמניות של הקונצרן ההסתדרותי „כור" והשקיעה הון במפעלים ההסתדרותיים כגון „תדיראן" ומפעלי תובלה.

אף־כי לסוכנות היהודית ולהסתדרות יש שותפויות לא מעטות עם הממשלה, הרי השותף העיקרי לממשלה הוא ההון הפרטי, הזר והמקומי. השותפות בין הון ממשלתי ופרטי כוללת חברות ומפעלים בענפי התעשייה הכימית, הטכסטיל, החש־מל והבנקאות. להון הזר יש מניות במפעלי־יסוד ממשלתיים, כמו מספנות ישראל, חברת החשמל, התעשיות הכימיות בערד, ובשורה של בנקים ממשלתיים, כגון בנק טפחות והבנק לפיתוח התעשייה.

בארבע חברות שותפים הממשלה, ההסתדרות וההון הפרטי. בייחוד יש להדגיש שותפות משולשת זו בבעלות על מפעלי ים־המלח, שהינם מהמפעלים החשובים ביותר בארץ. חברת ים־המלח הולאמה חלקית לאחר קום המדינה ולמשקיעים הברי־טיים שולמו פיצויים מלאים. לאחר שהממשלה השקיעה בהרחבת המפעל ובשיכלולו והוא החל להיות ריווחי, שוב נמכרו מניותיו להון זר, והפעם להון אמריקאי. ב־1967 נסתמנה ירידה בריווחיות מפעלי ים־המלח, בין הייתר בגלל ניתוק הקשרים המסח־ריים עם הארצות הסוציאליסטיות, הקונות העיקריות של האשלג, הסכימה הממ־שלה להחליף את המניות באיגרות־חוב, הנושאות ריבית קבועה. תנודות אלה חושפות את טיב השותפות בין ההון הממשלתי לבין ההון הזר: הממשלה היא המשקיעה והיא הנושאת בהפסדים, ואילו ההון הזר משתתף רק בחלוקת הרווחים.

מספר השותפויות הישירות בין חברות ממשלתיות לבין חברות זרות מועט יחסית. שותפויות כאלו עם הון אמריקאי קיימות בתעשיות הכימיות בערד ועם הון הולנדי במספנות ישראל ובתעשייה האלקטרו־אופטית. מרבית ההתקשרויות עם ההון הזר נעשות באמצעות חברות השקעה, כגון פי.אי.סי. וכלל, ובאמצעות הבנקים הגדולים.

שתי חברות התחבורה הממשלתיות צי"ם ו„אל־על" הינן בבעלות משותפת של השותפים שנימנו לעיל. בשתי חברות אלו משתתפים הממשלה, קרן היסוד, חברת העובדים וכן משקיעים פרטיים. אולם, בעוד שבצי"ם השותפות מתבטאת גם בהש־קעות, הרי כל ההשקעות ב„אל־על" נעשו על חשבון הממשלה, לייתר השותפים יש מניות הנהלה ולא השקעה.

מבחינת ההון המושקע בחברות המיגזר הציבורי, הרי השותף העיקרי לממשלה הוא ההון הפרטי. בראשית שנות ה־60 עלו בחלקם של הממשלה וחברותיה, המוס־דות הציוניים והרשויות המקומיות 76 אחוזים מההון המושקע, בחלקו של ההון הפרטי — 21 אחוזים (ובכלל זאת 7 אחוזים ע"י משקיעים מחו"ל), ואילו בחלקו של ההון ההסתדרותי — 3 אחוזים בלבד מההון של החברות הממשלתיות.[7]

החברות הממשלתיות הוקמו ברובן לאחר הקמת המדינה, ורק 10 מהן החלו

[7] מ. ברנע, „המבנה הפיננסי של חברות הסקטור הציבורי", סקר בנק ישראל מס' 23, 1964.

לפעול עוד קודם־לכן. שלא כמו בארצות אחרות, לא קם הסקטור הממלכתי בישר־אל על בסיס הלאמת חברות, ומפעלים, אלא על בסיס השקעות ממשלתיות במחצ־בים, תחבורה, בנקאות וכו׳. אחד המקורות העיקריים להשקעות בחברות הממשל־תיות, ובעיקר באוניות צי״ם, היו השילומים מגרמניה־המערבית.

החברה היחידה שהולאמה במלואה לאחר קום המדינה היתה חברת בתי־הזיקוק. לעומת זאת, שלוש חברות אחרות הולאמו באורח חלקי בלבד — חברת החשמל, מפעלי ים־המלח, ודשנים וחומרים כימיים (כיום — כימיקלים ופוספטים). קברניטי המשק הישראלי מתפארים בעובדה, שההלאמה בישראל היתה מצומצמת, ומנסים להציג זאת כמעלתו של המשטר הכלכלי השורר בישראל. אולם, קביעה זו הינה בבחינת חצי אמת ולא כל האמת: האמת היא, שבמשך כל השנים נעשו צעדים להלאמת... חברות פושטות־רגל, להלאמת הפסדיהן של חברות פרטיות.

כדי להדגים נוהג זה של הלאמת חברות פרטיות בלתי־ריווחיות, המסתבכות בקשיים כספיים, נתאר בקצרה את פרשת השקעות הממשלה בחברת המטוויות המאוחדות בישראל בע״מ.[8]

באפריל 1965 סוכם בין שר האוצר והמסחר והתעשייה לבין בעלי 4 מטוויות על הקמת חברה חדשה בשם „מטוויות מאוחדות", עד לאותו תאריך כבר הספיקו 4 המטוויות לקבל הלוואות מתקציב הפיתוח בסכום של 15 מיליון ל״י בקירוב. לפי הסכם המיזוג התחייבה הממשלה לרכוש 26 אחוזים מהמניות הרגילות בסכום של 1.5 מיליון ל״י ונוסף לכך מניות נדחות בסכום של 1.5 מיליון ל״י. כמו־כן סוכם, שהממשלה תעניק לחברה הלוואה בסכום העולה על 3 מיליון ל״י באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה.

לאחר שהוקמה החברה הסתבר, כי (א) הציוד של 3 המטוויות היה בחלקו גרוע, (ב) המטוויות ניקנו במחיר הגבוה בהרבה מערכן הריאלי, (ג) החברה החדשה מפסידה באופן מתמיד.

בתום השנה הראשונה נרשם הפסד של 4.2 מיליון ל״י ובשנה השנייה — סכום של 3.5 מיליון ל״י. ומה עושים כשמפסידים ? שום פונים אל הממשלה. בסיכום, שאושר ע״י ועדת השרים לענייני כלכלה ב־9.5.67, התחייבה הממשלה לרכוש מניות בכורה נוספות בסכום של 6.5 מיליון ל״י, להלוות סכום של עד 2 מיליון ל״י ולהקפיא קרן הלוואה בסך 2.5 מיליון ל״י על־חשבון הפסקת הפעלתם של 17 אלף פלכים.

ההסכם החדש איפשר למטוויות המאוחדות לפרוע את חובותיה לבנקים ולחברה הכלכלית בירושלים, אך לא להיהפך לחברה רווחית. ב־1967 שוב נתנה הממשלה הלוואה בגובה של 0.7 מיליון ל״י, וכמו־כן הסכימה, שבמקום הקפאת חוב בסך 2.5 ל״י תמורת הפסקת הפעלתם של פלכים (שחלק מהם אף לא הורכבו), תקבל החברה מענק בסך 2.5 מיליון ל״י.

---

[8] לפי: מבקר המדינה, דו״ח מס׳ 18, עמ׳ 324—332.

בתקציב לשנת 1967/68 הוקצבו לחברה זו כהשקעה ממשלתית 3.6 מיליון ל״י ובתקציב לשנת 1968/69 — 3.8 מיליון ל״י, וזאת כדי לכסות את ההוצאות עליהם הוסכם. ומה הסיכום? עד סוף 1967 השקיעו הממשלה והבנק לפיתוח התעשייה סכום של 23 מיליון ל״י ושילמו מענק של 2.5 מיליון ל״י.

יכול מי לחשוב, שלאחר שהשקעות הממשלה מגיעות כדי מחצית מכלל ההש־קעות במטוויות מאוחדות, תהפך החברה לממשלתית ויופקד עליה נציג ממשלתי. אך מסתבר, כי לממשלה אין השפעה מעשית על ניהול החברה, על־אף שאחריותה עולה בהרבה על חלקה במניות הייסוד.

פרשת המטוויות המאוחדות, שעדיין לא נסתיימה, מצביעה על הקווים האופ־ייניים להלאמה נוסח ישראל:

— רכישת נכסי החברה המפסידה במחירים מופרזים;

— שיחרור המשקיעים הפרטיים מסיכון ע״י החזרת ההלוואות וההשקעות שלהם על־חשבון המדינה;

— נשיאה באחריות להפסדים הצפויים בעתיד;

— ויתור על השפעה בניהול החברה, והשארתו בידי גורמים פרטיים.

3. המיגזר ההסתדרותי

המיגזר ההסתדרותי כולל את מפעלי חברת־העובדים וכן את המוסדות בשטח השירותים (קופת־חולים ואחרים). בחברות, שהבעלות של חברת־העובדים עליהן היא לפחות בגובה של 50% הועסקו בשנת 1965 כ־24% מהעובדים במשק הישראלי, וזאת לעומת כ־25 אחוזים בשנת 1960. חלקו של המיגזר ההסתדרותי שונה בענפים שונים: בעוד שבין המועסקים בחקלאות מגיע חלקו ל־70 אחוזים, הרי בין המועס־קים בתעשייה מגיע חלקו ל־16 אחוזים בלבד. כ־25 אחוזים מהמועסקים בענפי הבנייה והתחבורה קשורים בחברת־העובדים, אך רק כ־11 אחוזים מהמועסקים בבנקאות ובמסחר.[9]

משקל חברת־העובדים בתוצר הנקי של המשק הישראלי הגיע בשנות ה־60 לרבע בקירוב, וניכרת בו נטייה מסויימת לירידה. ירידת משקלה של חברת־העוב־דים בשנים האחרונות נובעת, בעיקר, מהגברת הפעילות של המשק הממלכתי, שהביאה לעליית משקלו של המיגזר הציבורי במשק הישראלי.

המיגזר ההסתדרותי בחקלאות כולל את הקיבוצים, המושבים השיתופיים וכן חברות חקלאיות. לעומת זאת מורכב יותר סדר התעשייה במיגזר ההסתדרותי. בסדר התעשייה כלולים הקונצרן התעשייתי „כור״ וכן מפעלי תעשייה בקיבוצים וקואופר־טיבים יצרניים בשטחי התעשייה והמלאכה. מבחינה ענפית מבוססת התעשייה ההסתדרותית על ענפי המזון, חומרי הבנייה (בעיקר מלט וצינורות), העץ (לבידים

---

[9] המכון למחקר כלכלי וחברתי, **משק העובדים 1960—1965**, ת״א, 1967, עמ׳ 5, 9, 11, 12.

ורהיטים), המתכת והאלקטרוניקה. לעומת זאת, מועט משקלו של ענף הטכסטיל, שהינו אחד הענפים העיקריים במשק הישראלי. כ־90 אחוזים מהמועסקים בסדר הבנייה של חברת־העובדים קשורים ב„סולל־בונה", שהינה חברת הבנייה הגדולה ביותר בארץ.

המיגזר ההסתדרותי כולל חברות, הנמצאות בבעלותה הישירה של חברת־העובדים, וכן אגודות שיתופיות, שאמנם אינן בבעלותה של ההסתדרות, אך לחברת העובדים יש זכויות בהנהלתן, או זכויות פיקוח על פעולותיהן. כל החברות והאגודות השיתופיות נהנות מעזרה פיננסית של חברת־העובדים או של הבנק הקשור להסתדרות, בנק הפועלים. מכאן, שלמרות ההבדלים הקיימים בין מפעלי „כור", למשל, לבין הקיבוצים והקואופרטיבים לתחבורה, מהווה חברת־העובדים מיגזר מיוחד במשק הישראלי, הנבדל הן מהמיגזר הציבורי והן מהמיגזר הפרטי.

מאז הקמת חברת־העובדים בשנות ה־20, מציגים אותה העובדים בראשה כמשק סוציאליסטי, המבוסס על בעלות קולקטיבית, וזאת בניגוד למשק הפרטי ואף הממלכתי. מפעלי חברת העובדים, אומרים הם, שייכים להסתדרות, וההסתדרות היא אירגון פועלים, מכאן שמפעלי חברת־העובדים שייכים לפועלים, חברי ההסתדרות.

אולם, בשנים האחרונות התערער האמון בקביעה זו אף בקרב הנהגת ההסתדרות. ח. גבתי, שהינו כיום שר החקלאות, אמר בנאומו במועצת ההסתדרות ה־ע"ו (אפריל 1964): „לא הצלחנו להפוך את היצירה העצומה הזאת (משק ההסתדרות — ת. ג.) לתאים של משק סוציאליסטי בארץ. לא הצלחנו לשמור על אופיו הפועלי של המשק הזה. למעשה אין בו כל סימנים המייחדים אותו ממשק ציבורי אחר, ולפעמים אף לא ממשק פרטי. אין בו אווירה מיוחדת, אין בו יחסי־עבודה אחרים, אין בו יחסי־אדם שונים מאשר בכל מפעל אחר."

ואכן, במשק ההסתדרותי יש מסימני המשק הממלכתי והפרטי, אך הוא איננו משק סוציאליסטי, הנבדל באורח מהותי מיתר המיגזרים במשק הישראלי. כדי להשיב על השאלה, מדוע חברת־העובדים איננה שונה, יש להבחין בין מפעלי חברת־העובדים לבין האגודות השיתופיות.

אשר לאגודות השיתופיות היצרניות, הריהן נבדלות מהחברות הפרטיות בכך, שהבעלות אצלן היא קולקטיבית, בעוד שהבעלות במיגזר הפרטי הינה פרטית. אמצעי הייצור בקיבוצים ובמושבים (פרט לקרקע, שהיא בבעלות ממלכתית) וכן בקואופרטיבים בענפי התעשייה והתחבורה, שייכים לחברי אותן אגודות שיתופיות. אך בעלות זו אינה מוציאה אגודות שיתופיות אלה מהמשק הקאפיטאליסטי הישראלי. והראייה: האגודות השיתופיות הללו, רובן ככולן, תלויות באשראי של בנקים וחברות גדולות ומעסיקות שכירים, שביחס אליהם הן מופיעות כמעבידים, בדומה למעבידים הפרטיים. העובדה שהטרקטור או הפרדס שייכים לקיבוץ ולא לאיכר פרטי, אין פירושה שהם אינם יכולים לשמש כאמצעי־ייצור קאפיטאליסטיים, כלומר כאמצעי־ייצור, שבעזרתם מנוצלת עבודה שכירה. דינם של הקואופטיבים החקלאיים והאחרים מבחינה זאת הוא כדינו של האיכר או בעל־המלאכה. אמצעי־

הייצור המצויים בידיו של הייצרן הזעיר בכפר ובעיר עשויים בזמן מסויים להיות מופעלים ע״י הבעלים בלבד, אולם גם אז הם חלק מהבעלות הקאפיטאליסטית במשק, וכאשר ישנם תנאים לכך, עשויים אותם אמצעי־הייצור לשמש להעסקת עבודה שכירה. השוואה זו אינה באה לטשטש את ההבדל שבין בעלות קאפיטא־ליסטית פרטית לבין בעלות קאפיטאליסטית קולקטיבית, אלא להצביע על כך, שבעלותן של האגודות השיתופיות הקשורות בחברת־העובדים הינה — בגלל המשטר הקאפיטאליסטי השליט בארץ — בעלות קאפיטאליסטית ביסודה, דבר שאינו סותר את העובדה שהקואופרטיבים הייצרניים מנוצלים בצורות שונות ע״י ההון הגדול, הזר והמקומי.

אותם הדברים אמורים גם לגבי החברות הנמצאות בבעלותה של חברת־העוב־דים, כגון „סולל־בונה" ו„כור", וכן של המוסדות הנמצאים בפיקוחה המלא של ההסתדרות, כגון „המשביר המרכזי" ו„תנובה". אלא שאם את האגודות השיתו־פיות היצרניות הישווינו לבעלות הפרטית, הרי את החברות של משק־העובדים מן הראוי להשוות למשק הממלכתי.

כמשק הממלכתי, כן גם המשק ההסתדרותי, הינו בבעלות ציבורית — זו של המדינה וזו של ההסתדרות, שהינה אירגון הפועלים הגדול במדינה. וכשם שאי־אפשר להצביע על מנהלי החברות הממשלתיות או פקידי משרד־הפיתוח ולומר, שהם הבעלים של המפעלים הממלכתיים, כך גם אי־אפשר להצביע על הנהלת חברת־העובדים כבעלים של המפעלים ההסתדרותיים. מכאן, שהבעלות הממלכתית והבעלות ההסתדרותית הינן שתי צורות של בעלות ציבורית. אך העובדה ששתיהן הינן מסווגות כבעלות ציבוריות אין פירושה, שהן נבדלות באופן מהותי מצורת הבעלות הקאפיטאליסטית, השלטת במשק הישראלי.

(א) הן החברות הממלכתיות והן החברות ההסתדרותיות מעסיקות עובדים שכירים בתנאים, שאינם שונים כמעט מהתנאים השוררים במשק הפרטי;

(ב) אלו כאלו קשורות באלפי נימים להון הפרטי, הזר והמקומי;

(ג) אלו כאלו הוקמו בעיקר באותם ענפים, אליהם ממעט לפנות ההון הפרטי;

(ד) אלו כאלו מגייסות את חסכונותיהם של פועלים ועובדים אחרים, כדי לממן את פעולותיהן המשקיות (הממשלה — מהביטוח הלאומי, ההסתדרות — מקופות הגמל וקרנות הפנסיה), בעוד שברווחים הן מתחלקות עם ההון הפרטי.

ציינו לעיל (ראה פרק ה׳) את פעולותיה של אמפ״ל בגיוס הון השקעות פרטי למפעלי חברת־העובדים. נוסף לשותפות עם ההון הפרטי הזר באמצעות חברת אמפ״ל, קיימת שותפות ישירה בין ההון ההסתדרותי והפרטי. מפעל „טלרד" לייצור טלפונים, למשל, הינו בבעלות „כור" והחברה המאוחדת למזרח־הקרוב (שהיא בבעלות החברה המרכזית ו„ליילאנד"), ומייצר לפי יידע שנתקבל מהחברה האנגלית „ג׳נרל אלקטריק". השותפות עם הון פרטי הפכה אף לאחת המטרות של המשק ההסתדרותי. אשר ידלין, מזכיר חברת העובדים אמר בראיון ל„ג׳רוזלם פוסט"

(31.3.68): „אנו מעריכים גבוהה את השותפות עם ההון הפרטי, לא רק בגלל ההשקעות, אלא בגלל מה שלעתים תכופות למדי הינו חשוב יותר — בגלל האפ־שרות לרכוש יידע ואפשרויות שיווק".

מפעלי חברת־העובדים סובלים משורה של קשיים, וביניהם: קשיי מימון ואשראי, תמיכה ממשלתית מועטת, והתחרות חריפה מצד ההון הפרטי, בעיקר הזר. על קשיים אלה הצביע א. ידלין במוסרו, כי בשנת 1967 שילם הקונצרן „כור" ריבית בגובה של 13—14 אחוזים מהמחזור, וכי מפעלים הסתדרותיים רבים מנצלים רק חלק מכושר הייצור שלהם.[10]

מדוע נתקל המשק ההסתדרותי בקשיים כה רבים? ידוע, כי ההון הפרטי, הזר והמקומי, מסתייג מהבעלות הציבורית, בין שהיא ממלכתית ובין שהיא הסתד־רותית. הבנק הבינלאומי, למשל, נתן הלוואה למפעל פרטי כמו מפעל הנייר בחדרה, אך לא יתן הלוואה לאחד ממפעלי „כור". במידה ומוסדות פיננסיים אמרי־קאיים מלווים למפעלים ממלכתיים, הרי זה רק למפעלי תשתית או מחצבים, ובשני ענפים אלה אינו עוסק המשק ההסתדרותי.

אמנם, בשנים האחרונות היינו עדים להתרחבות המיגזר הממלכתי, אולם זה נבע בעיקר מהרחבת הייצור הצבאי והשירותים, ולמטרות אלו זוכה המיגזר הממ־לכתי לתמיכה מבחוץ. לעומת זאת, נתונים המפעלים ההסתדרותיים ללחץ מצד ההון הפרטי, וגם מצד ההון הממלכתי. (א. ידלין, מתריע במאמרו המצוטט לעיל נגד הגישה הממשלתית, העשויה להביא להוצאת משק הפועלים מהספנות והתע־שייה הכימית). ניתן לומר, כי עם התבססות הקאפיטאליזם הישראלי אין רואים בעלי־ההון בעין יפה את התפתחות המשק ההסתדרותי, בעיקר בשטח התעשייה, הבנייה והתחבורה.

בתנאים של מדיניות המכוונת לצימצום התלות בהון הזר ולהשגת עצמאות כלכלית, עשויים המיגזרים הציבוריים, הממלכתי וההסתדרותי, למלא תפקיד כלכלי וחברתי שונה.

יתר־על־כן, הסיכויים לפיתוחו והרחבתו של המשק הממלכתי וההסתדרותי טמונים במאבק להגבלת החדירה של ההון הזר לארצנו, במאבק לעצמאות כלכלית.

4. המיגזר הפרטי

לעומת הספרות הנרחבת העוסקת במיגזר הממלכתי וההסתדרותי, אין כמעט חומר הבוחן את מיבנה המיגזר הפרטי, כאילו נושא זה הינו בבחינת טאבו בספרות הכלכלית בישראל. הנתונים שהובאו בפרק הקודם על הריווחיות, ההשקעות וכו' מתייחסים לתעשייה או לבנקאות בכלל, ולאו דווקא לסקטור הפרטי. וזאת למרות העובדה, שלסקטור זה יש עמדה מכרעת בענפים כמו תעשייה, בנקאות ומסחר.

[10] ראה: א. ידלין, „דרכים להגברת הריווחיות של משק הפועלים", רבעון לכלכלה מס' 54/55; אוקטובר 1967.

לגבי המפעלים בהם הושקע הון זר מצויים נתונים לגבי שנת 1960. מספרם של מפעלים אלה הגיע באותה שנה ל־450, שהם כעשרה אחוזים מכלל המפעלים שהעסיקו חמישה עובדים ויותר באותה שנה. במפעלים אלה עבדו 17 אחוזים מהמועסקים בחרושת (להוציא יהלומים ומחצבים), אך חלקם בפידיון היה 27 אחוזים, וחלקם בייצוא — 35 אחוזים.[11] מכאן המסקנה, שהמפעלים בהם הושקע הון זר הינם גדולים יחסית ובעלי פריון עבודה גבוה יותר. העובדה, שחלקם בייצוא גבוה במידה רבה מחלקם בקרב המועסקים מעידה על כך, שההון הזר מקים לעתים קרובות מפעלים, במטרה לנצל את העבודה המקצועית, הזולה, יחסית, לארה"ב ומערב־אירופה, אך מבלי שמפעלים אלה ייצרו מוצרים הנחוצים למשק הישראלי עצמו.

מבחינה ענפית ניתן לומר, כי להון הזר יש שליטה בשורה של ענפים, וביניהם — ייצור נייר, טכסטיל, אלקטרוניקה, כימיה, גז, חיפושי־נפט, מכוניות ומלונות. בענפים אלה חלק ניכר מהייצור או אף כולו מרוכזים במפעלים בהן שותף ההון הזר.

---

[11] מ. קליבנסקי, „השקעות הון חוץ בישראל", ספר התעשייה 1964/65.

נספח לפרק ו': השותפים לממשלה בבעלות על החברות הממשלתיות *

א. חברות ממשלתיות בשיתוף הון פרטי, זר ומקומי

שם החברה	השותפים העיקריים
1. נפטא, חברה ישראלית לנפט	בנק דיסקונט
2. ערד תעשיות כימיות (דשנים)	חב' מדירה, מדלוור (ארה"ב)
3. נשר, מפעלי מלט פורטלנד	נשר—מלט (בעלים) חב' השקעות של הבנק לפיתוח התעשייה
4. מספנות ישראל	מספנות „צה סבלדה" (הולנד)
5. מפעלי רוגוזין	„רוגוזין אינבסטמנט אינדסטריאל"
6. התעשייה האלקטרו־אופטית	חב' „או דה דלפט" (הולנד)
7. כימיקלים ופוספטים	„בעלי מניות שונים"
8. פולגת	EMINSA
9. טכסטיל עזתה	קשת, הפועל־המזרחי, משקיעים פרטיים
10. מפעלי טכסטיל בית־שאן—נצרת	קב' משפחת שפיגל, כלל
11. חברת החשמל	בנק לאומי, A.I.B. London, בנק דיסקונט, פי.אי.סי.
12. וולפסון־קלור־מאיר	בנק לאומי, ברקליס בנק, מידלנד בנק, בנק לייצוא
13. אזורים, חב' להשקעות בפיתוח ובנין	כלל, משקיעים אנגלו־ישראליים, הבנקים דיסקונט, סחר־חוץ, לאומי ופועלים, חב' אפריקה־א"י.
14. אוצר לתעשייה	בנק לאומי
15. בנק יעד	בנק לאומי
16. בנק למלאכה	בנק לאומי, בנק הפועלים, הלוואה וחסכון
17. אוצר השלטון המקומי	בנק לאומי, בנק הפועלים, בנק דיסקונט
18. בנק איטליה־ישראלינה	קב' א. מאיר, קב' קרלו שפירא
19. בנק למשכנתאות	מרכז הקבלנים
20. טפחות, בנק משכנתאות לישראל	כלל, משקיעי ישראל, עמידר
21. הקונפרנס למיכליות	אל־ים, סומרפין

* לפי דו"ח על החברות הממשלתיות מס' 6, דצמבר 1967.

ב. חברות בשיתוף הון הסתדרותי

1. חב׳ חרסית וחול זך
2. לפידות, חב׳ מחפשי נפט לישראל
3. תדיראן
4. כור (12 אחוזים מהמניות בידי הממשלה)
5. קופת הפועלים והפלאחים העמלים
6. מפעלי תובלה

ג. חברות בשיתוף עם הון הסתדרותי ופרטי

שם החברה	השותפים העיקריים
1. מפעלי ים המלח	כור, פי.אי.סי., חב׳ להשקעות של בנק לאומי, בנק דיסקונט, הבנק לפיתוח התעשייה, אי.סי.אי.
2. נעלי ירושלים	חב׳ העובדים, נ. חבס, גנסקו
3. בנק ישראל־אמריקה לפיתוח התעשייה	בנק הפועלים, אמפ״ל, קרנות של האירגונים הקיבוציים.
4. בנק לפיתוח התעשייה	בנק דיסקונט, בנק ישראל־אמריקה, ישראל אינבסטורס קורפ׳.

ד. חברות בשיתוף הסוכנות, קרן היסוד וקק״ל

1. עמידר
2. שיכון ופיתוח
3. מקורות
4. תה״ל
5. בנק החקלאות

ה. חברות בשיתוף הון פרטי, הון הסתדרותי וקרן היסוד

1. צים	קרן היסוד, חב׳ העובדים, משקיעים פרטיים
2. אל־על	קרן היסוד, חב׳ העובדים, קק״ל, משקיעים שונים

פרק ז'

השינויים במצבו הכלכלי של מעמד הפועלים

למושג מעמד הפועלים יש כיום שתי הגדרות. הגדרה אחת מרחיבה את המושג הזה וכוללת בו נוסף לעובדים השכירים, המועסקים בייצור החומרי, גם את הפקידים, עובדי השירותים והאינטליגנציה השכירה — כלומר את כל העובדים תמורת שכר, להוציא את אנשי הצבא והמשטרה, הפקידות הבכירה והמנהלים. ההגדרה השנייה מצמצמת את המושג מעמד הפועלים וכוללת בו רק את הפועלים בתעשייה, בבנייה, בחקלאות ובתחבורה.

לכל אחת מן ההגדרות הללו הגיון משלה, שכן אבן־הבוחן בה שונה. בעוד שההגדרה הראשונה שמה את הדגש על המשותף שבין קבוצות השכירים השונות — הפועלים, הפקידים ועובדי השירותים — והוא, היותם עובדים המנוצלים על ידי ההון התעשייתי, הבנקאי והמסחרי, או ע״י המדינה הקאפיטאליסטית, הרי ההגדרה השנייה נוטלת כאבן־בוחן את הקשר שבין העובד השכיר לבין הייצור החומרי, את עובדת היותו יוצרו של הערך החדש בכלל, ושל הערך העודף, בפרט. כדי להבחין בין שתי ההגדרות נשתמש להלן במושג „שכירים", כאשר הכוונה תהיה להגדרה הרחבה, ובמושג „פועלים", כאשר הכוונה תהיה למושג המצומצם.

1. שכירים ופועלים

התפתחות המשק הישראלי לוותה בהתפתחות יחסי הייצור הקאפיטאליסטיים, דבר שבא לידי ביטוי בעליית משקלם של השכירים בקרב המועסקים. אם בנובמבר 1955 היוו השכירים 63 אחוזים מכלל המועסקים, הרי בשנת 1966 הם היוו כבר 72 אחוזים מהמועסקים.

משקל השכירים אינו אחיד בענפי המשק השונים. בעוד שבענף חשמל ומיים כל המועסקים (99%) הינם שכירים, הרי בענפי התעשייה, הבנייה והשירותים 80—85 אחוזים הינם שכירים, ואילו בחקלאות מגיע משקל השכירים ל־40 אחוזים בלבד.[1]

עליית משקלם של השכירים לוותה, כמובן, בהתרחבות מהירה של מספרם. במשך השנים 1955—1966 גדל מספרם של השכירים מ־369 אלף ל־633 אלף איש. באותה תקופה בה עלה מספר השכירים ב־72 אחוזים, גדל מספר המעבידים, העצמאיים וחברי הקואופרטיבים ב־19 אחוזים בלבד, ואילו מספרם של חברי הקיבוצים אף ירד ב־4 אחוזים.[2]

התפתחות זו בהיקף העבודה השכירה ובמשקלה בקרב האוכלוסייה מצביעה

---

1 ל.מ.ס., שנתון סטטיסטי 1967, עמ' 272.
2 שם, עמ' 280.

על כך, שהתפתחות המשק הישראלי הפכה את מרבית העובדים לשכירים, וכי שכבת השכירים היתה לשכבה החברתית הרחבה והמרכזית בחברה הישראלית.

מכלל העובדים השכירים קשורים בייצור החומרי אלה העובדים בתעשייה, בחקלאות, בבנייה, בחשמל ומים ובתחבורה. בענפים אלה הועסקו בשנת 1966 347 אלף איש, או כ־55 אחוזים מכלל השכירים. כדי לקבל את מספרם של הפועלים, מן הראוי להוריד מן המספר הכולל של השכירים בענפים אלה את בעלי המקצועות הטכניים והמינהליים, המועסקים בהם. מפירסום של משרד העבודה [3] ניתן ללמוד, כי בענפי הייצור החומרי מגיע משקלם של בעלי המקצועות הטכניים, בעלי השכלה גבוהה או טכנית־מקצועית, לכ־10 אחוזים מכלל השכירים. מכאן המסקנה, שמספר הפועלים המקצועיים והבלתי־מקצועיים היה בשנת 1966 310—320 אלף איש.

מבנה מעמד הפועלים הישראלי בשנת 1966 היה (בהתחשב בתיקון לעיל) בקירוב כדלקמן:

	באלפים	באחוזים
מעמד הפועלים כולו	315	100.0
פועלי תעשייה	166	52.8
פועלי בניין	60	19.2
פועלים חקלאיים	40	12.3
פועלים בתחבורה	34	10.8
פועלים בחשמל ומים	15	4.9

ממבנה מעמד הפועלים ניתן ללמוד, כי את המקום המרכזי בו תופסים פועלי התעשייה, המהווים למעלה ממחצית הפועלים, וכי כשליש מן הפועלים עובדים בבניין ובחקלאות. הפרולטריון התעשייתי תופס באופן טבעי את מקומו כחלק 1965, או למעלה מפי־2 במשך 15 שנה. בשנות המשבר 1966—1967 פחת מספר לייתר הפועלים, במאבקים להעלאת שכר ולשיפור תנאי העבודה.

2. מבנה המועסקים

מספר המועסקים במשק הישראלי גדל במשך שנות קיומה של ישראל במידה ניכרת, וזאת בעיקר כתוצאה מגידולה המהיר של האוכלוסייה. מספר המועסקים בכל ענפי הכלכלה גדל מ־421 אלף בשנת 1950 ל־881 אלף בשנת 1965 או למעלה מפי 2 במשך 15 שנה. בשנות המשבר 1966־1967 פחת מספר המועסקים והגיע עד ל־831 אלף בשנת 1967. בשנת 1968 גדל מספר המועסקים, אך הוא נפל עדיין ממספרם בשנת 1965.

[3] משרד העבודה, הרשות לתיכנון כוח אדם, תחזית כוח־אדם — ביקוש לשנים 1964 עד 1969.

לוח 24
חלוקת המועסקים בין ענפי המשק בשנים 1955, 1965, 1967

	באלפים			באחוזים		
	1955	1965	1967	1955	1965	1967
סך־הכל	581.4	881.1	830.7	100.0	100.0	100.0
חקלאות	102.2	117.6	106.6	17.6	13.3	12.9
חרושת	127.0	224.5	197.1	21.9	25.6	23.7
בנייה ועבודות ציבוריות	54.3	84.9	63.2	9.3	9.6	7.6
חשמל, מים ושירותים סניטריים	11.9	17.7	19.1	2.0	2.0	2.3
מסחר, פיננסים וביטוח	78.6	109.9	111.7	13.5	12.5	13.5
הובלה ותחבורה	36.0	55.9	61.3	6.2	6.3	7.4
שירותים ציבוריים	123.3	201.2	202.6	21.2	22.8	24.3
שירותים אישיים	48.1	69.4	68.9	8.3	7.9	8.3

המקורות: ל.מ.ס., ירחון סטטיסטי מס׳ 5, 1965, עמ׳ 646—647; הרשות לתיכנון כלכלי, שם, עמ׳ 54; בנק ישראל, דו״ח 1967, עמ׳ 205.

שני הענפים המרכזיים במשק הישראלי מבחינת ריכוז כוח העבודה הם החרושת והשירותים הציבוריים. מלוח 24 ניתן ללמוד, כי שני ענפים אלה הקיפו 43 אחוזים מהמועסקים ב־1955 ו־48 אחוזים מהם בשנים 1965 ו־1967. במקום השני מבחינת ריכוז המועסקים נמצאים ענפי החקלאות והמסחר והפיננסים, ואילו אחריהם נמצאים ענפי הבנייה, התחבורה והשירותים האישיים.

אם־כי ביסודו לא נשתנה מבנה התעסוקה במשק הישראלי בתקופה האמורה, הרי בכל זאת חלו שינויים בגודלם היחסי של הענפים. במשך השנים 1955—1965 גדל משקלם של המועסקים בתעשייה בכלל המועסקים מ־22 ל־26 אחוזים, ומספר המועסקים בשירותים הציבוריים (כולל מנגנון המדינה) — מ־21 ל־23 אחוזים. לעומת זאת, חלה ירידה במשקלם של המועסקים בחקלאות מ־18 ל־13 אחוזים ושל המועסקים בשטח המסחר והפיננסים — מ־13.5 ל־12.5 אחוזים.

המשבר הכלכלי שפקד את המשק הישראלי בשנים 1966־1967 פגע, בעיקר, בבנייה ובחרושת. בענף הבנייה ירד מספר המועסקים מ־85 אלף ב־1965 ל־63 אלף ב־1967, ואילו בחרושת ירד מספרם במקביל מ־225 אלף ל־197 אלף. כתוצאה מכך נשתנה משקלם היחסי של ענפי המשק — עלה משקלם של ענפי השירותים הציבוריים, המסחר והפיננסים וההובלה וירד משקלם של הבנייה, החרושת והחקלאות.

במשך השנים 1965־1955 גדל מספר המועסקים בחרושת ובשירותים הציבור־ריים במידה הרבה ביותר: בחרושת גדל מספרם ב־75 אחוזים ואילו בשירותים הציבוריים — ב־72 אחוזים. באותה תקופה גדל מספר המועסקים בהובלה ב־55 אחוזים, בשירותים אישיים — ב־44 אחוזים, בבנייה — ב־37 אחוזים ובמסחר — ב־28 אחוזים. בענף החקלאות גדל מספר המועסקים בתקופה זו רק ב־7 אחוזים, אך נתון זה עלול להטעות, מאחר שמאז סוף שנות ה־50 קיימת בחקלאות נטייה לצימצום מוחלט של היקף התעסוקה.

באופן כללי ניתן לומר, שמבנה התעסוקה במשק הישראלי דומה למבנה התעסוקה בארצות קאפיטאליסטיות מפותחות. דימיון זה מתבטא במשקל הנמוך, יחסית, של המועסקים בחקלאות ובמחצבים ובמשקל הגבוה של המועסקים בחרושת ובשירותים. בארצות כקנדה והולנד וכן בישראל עובדים בחקלאות ובמחצבים כשמינית מהמועסקים, בתעשייה, בבניין ובחשמל — משליש ועד לשתי חמישיות מהמועסקים, ובשירותים ובמסחר — כמחצית מהמועסקים. לעומת זאת שונה במידה מסויימת מבנה התעסוקה בישראל בהשוואה לארה״ב, בה מועסקים בשטח השירותים והמסחר למעלה מ־60 אחוזים מהמועסקים, וכן בהשוואה לארצות בהן החקלאות תופסת מקום מרכזי, כמו יפאן ואיטליה. יחד עם זאת, בהשוואה לארצות בהן החקלאות מקיפה כ־10 אחוזים מהאוכלוסייה — נניח כמו הולנד ובלגיה — נמוך בישראל משקלם של העובדים בתעשייה.

3. האבטלה

האבטלה בהיקף זה או אחר הפכה לתופעת קבע במשק הישראלי. אם־כי חלו בה תנודות, הרי לא היתה תקופה בה האבטלה חוסלה לגמרי, בה לא הגיע מספר המובטלים ל־3 אחוזים לפחות מכוח־העבודה.

בישראל קיימים שני מקורות סטטיסטיים רשמיים לנתונים אודות האבטלה. המקור האחד הוא סקרי כוח אדם, הנערכים ע״י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מאז שנת 1954, והשני הוא הרישומים של המובטלים בלשכות התעסוקה. סקרי כוח אדם, הנערכים ב־10 השנים האחרונות 4 פעמים בשנה, מקיפים במידגמיהם את מרבית האוכלוסיה בגיל 14 ומעלה. מספר המובטלים המלאים והחלקיים נקבע מסקרים אלה על־פי תשובותיהם של הנשאלים. כמובטל נחשב אדם המחפש עבודה באופן פעיל, בין באמצעות לשכת התעסוקה ובין בדרך אחרת. הנתונים הנמסרים ע״י שירות התעסוקה מקיפים, לעומת זאת, רק את אותם מובטלים הנרשמים בלשכות. המספר היומי של המובטלים נקבע כאן לפי סך הרישומים שנעשו במשך החודש המחולקים במספר ימי העבודה באותו חודש.

לנתוני שירות התעסוקה היתרון האחד שהם נאספים במשך השנה כולה, אך לעומת זאת רבים חסרונותיהם. נתונים אלה מקיפים רק את המובטלים בגיל 18 ומעלה הנרשמים בלשכה, ואינם מקיפים את בני הנוער וכן את אלה המחפשים עבודה שלא באמצעות לשכות התעסוקה. כתוצאה מחסרונות אלה קיים הפרש ניכר

בין מספר המובטלים לפי סקרי כוח אדם לבין מספר המובטלים לפי נתוני שירות התעסוקה. כאשר בסוף 1966 מסרה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמספר המובטלים הגיע ל־100 אלף, הצביעו סיכומי שירות התעסוקה על ממוצע יומי של מובטלים בהיקף של 14 אלף איש (כולל מבוגרים ונוער). ברור, כי מספרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בלבד קרובים למציאות.

לוח 25

האבטלה בשנים 1949—1967

השנה	כוח־העבודה האזרחי (באלפים)	מספר המובטלים (באלפים)	% המובטלים בכוח־העבודה
1949	343	50	13.9
1950	450	53	11.2
1951	545	45	8.1
1952	584	48	8.1
1953	599	69	11.5
1954	608	56	9.2
1955	619	46	7.4
1956	646	51	7.8
1957	675	51	7.6
1958	695	40	5.8
1959	711	39	5.5
1960	733	35	4.7
1961	774	28	3.6
1962	818	31	3.7
1963	843	30	3.6
1964	881	30	3.3
1965	912	33	3.6
1966	943	70	7.4
1967	927	96	10.4

מקורות: א. הובנה, **כוח העבודה בישראל**, ירושלים 1961, עמ' 20; בנק ישראל, **דו"ח 1964**, עמ' 167, **דו"ח 1967**, עמ' 196; ל.מ.ס., **שנתון סטטיסטי 1963**, עמ' 15.

הערה: בשנים 1949—1954 כלולים גם יושבי מחנות העולים, לפי אומדניו של א. הובנה.

אם־כי הנתונים על האבטלה עד 1954 מבוססים במידה רבה על אומדנים, ניתן ללמוד מלוח 25 על היקף האבטלה במשך כ־20 שנה. מסתבר, כי מבחינת ההיקף

האבסולוטי של האבטלה, הרי היא הגיעה לשיאה בשנים 1966—1967, ואילו מבחינת משקלה היחסי בכוח־העבודה האזרחי היא הכבידה ביותר בשנים הראשונות לקיום המדינה — בשנות העלייה ההמונית.

מבחינה תקופתית ניתן להצביע על החלוקה הבאה: תקופת האבטלה ההמונית בשנים 1949—1953, שעה שהמשק הישראלי היה בתקופה של שיקום לאחר המל־חמה, של שיחרור מגוייסים, של עלייה המונית; תחילת הירידה באבטלה בשנים 1954—1957, כאשר האבטלה הקיפה כ־8 אחוזים מכוח העבודה; תקופת הגיאות 1958—1965, כשהאבטלה ירדה והקיפה 30—40 אלף מובטלים; תקופת המשבר הכלכלי 1966־1967, הידועה כתקופת המיתון, בה הגיע משקלם של המובטלים עד ל־10 אחוזים מכוח העבודה — בדומה למצב בראשית שנות החמישים.

מן הראוי לציין, שגידול האבטלה בשנים 1966 ו־1967 היה אופייני לארצות קאפיטאליסטיות רבות, בהן הואט קצב הגידול הכלכלי ופחתו במידה ניכרת ההשקעות. כך, למשל, בשנת 1967 בהשוואה ל־1966 גדלה האבטלה באנגליה ב־53 אחוזים, בצרפת — ב־31 אחוזים, בגרמניה ־המערבית — ב־185 אחוזים. בישראל גדלה האבטלה ב־1967 בהשוואה ל־1966 ב־37 אחוזים, ובהשוואה ל־1965 (שהיא השנה שקדמה למשבר) — כמעט פי 3.

עד עתה דנו באבטלה על־פי הנתונים הרשמיים, שמקורם בסקרי כוח־אדם. אולם, נתונים אלה אינם מציירים תמונה מלאה על האבטלה, מאחר שהם לוקים בחסר.

נתוני סקרי כוח האדם כוללים במספר המובטלים רק את המובטלים המלאים, המוגדרים בסקרים כאותם אנשים שלא עבדו ולו גם שעה אחת במשך השבוע הקובע וחיפשו עבודה באופן פעיל. ואם מצהיר הנשאל, כי הוא עבד במשך אותו שבוע יום אחד או אפילו כמה שעות, אין הוא נכלל בין המובטלים. ברור שגישה זו מביאה להקטנה מלאכותית של מספר המובטלים. הרי גם אם מישהו הצליח למצוא יום עבודה במשך שבוע יש לראות בו מובטל.

מנתונים שפורסמו ע״י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי שנת 1964 הסתבר, כי באותה שנה היו למעלה מ־11 אלף פועלים ועובדים אחרים שעבדו פחות מ־34 שעות בשבוע וחיפשו עבודה נוספת. ואם ב־1964, שהיתה שנת גיאות, היו 11 אלף מובטלים חלקיים, הרי לא תהיה משום הגזמה להעריך, כי בשנות המשבר 1966־1967 עלה מספרם ל־20 אלף. ידוע, למשל, שבתקופת המיתון עברו מפעלים רבים לשבוע עבודה מקוצץ בן 4 ו־5 ימים, תוך הורדת השכר. אף בספר לימוד שחובר ע״י מרצים בטכניון בחיפה נאמר לגבי היקף האבטלה: „עם זאת יש לציין, כי מלבד האבטלה הממשית הנרשמת בסקרי כוח אדם, מצויים סוגי אבטלה אחרים במשק, בצורת מועסקים בעבודה חלקית, עקב אי־יכולתם למצוא עבודה מלאה".[4]

---

[4] ג'. י. טאב, ג. שעל, י. עמי, יחסי העבודה בישראל, ת"א, 1961, עמ' 39.

נוסף לאבטלה החלקית מצויות צורות מספר של אבטלה סמויה, אשר אינה זוכה לציון בפירסומים הרשמיים.

לפי הגדרותיה של ל.מ.ס., הרי כוח־העבודה האזרחי נקבע כסיכום מספר העובדים ומספר המובטלים, כפי שהם מתקבלים מסקרי כוח האדם. משום־כך אין נכללים בכוח־העבודה האזרחי לא רק לומדים, וכאלה שאינם מסוגלים לעבוד או שאינם רוצים לעבוד, אלא גם כאלה, אשר היו רוצים לעבוד, אך בתנאים הנתונים נואשו מלמצוא עבודה. קשה לקבוע את מספרם של אלה שנואשו מלמצוא תעסוקה, מאחר שהם אינם מופיעים כקטגוריה נפרדת בפירסומים הרשמיים. אך על עצם עובדת קיומם מעידים נתוני כוח העבודה לגבי 1967.

בשנת 1967 נרשמה ירידה מוחלטת בהיקף כוח העבודה האזרחי — מ־943 אלף ב־1966 ל־927 אלף בשנת 1967 (לוח 25). במלים אחרות, בשנת 1967 נואשו עוד 16 אלף איש מלמצוא עבודה, ולכן הם לא נכללו לא בין העובדים ולא בין המובטלים.

הירידה בהיקף כוח העבודה הביאה לירידת משקל כוח־העבודה בכלל האוכ־לוסייה (שיעור ההשתתפות) מ־52.6 אחוזים ב־1966 ל־50.4 אחוזים ב־1967. בפרשו עובדה זו כותב דו״ח בנק ישראל: „עם התגברות השפל וירידת התעסוקה (שהיא המודד לביקוש לעובדים) מתייאש חלק מהמובטלים מסיכויי מציאת עבודה ומפסיק לחפש עבודה... דבר זה גורם לירידה בשיעור ההשתתפות״.[5]

אותם 16 אלף שחדלו לחפש עבודה ב־1967 הם בוודאי רק חלק מאלה שנואשו למצוא תעסוקה, אך אין בידינו נתונים שיאפשרו לנו להעריך את מלוא היקפה של תופעה זו.

אל המובטלים הסמויים יש להוסיף את אלה המועסקים בעבודות היזומות, שבעצם טבען נועדו להבטיח קיום כלשהו למובטלים. בעבודות יזומות (כולל עבודות לקשישים ועבודות במסגרת „המשקם״) הועסקו בשנים האחרונות 12—15 אלף איש. חלק מהם אפשר ואינו מסוגל לעבודה מלאה ורגילה, אך אין ספק שחלק מהם מועסק בעבודות יזומות רק משום שהוא מובטל ואינו יכול למצוא תעסוקה של ממש.

מובטלים סמויים נמצא גם בין אלה המצויינים בסקרי כוח האדם כנעדרים זמנית ממקום עבודתם. בין הנעדרים ישנם חולים, עובדים בחופשה שנתית ובמילואים, אך ישנם גם כאלה שבעבודתם חלה הפסקה של עד 30 יום מסיבות שונות, כגון צימצום בעבודה, חוסר הזמנות, גמר עונה וכו׳. מכאן, שחלק מאלה המתוארים כנעדרים זמנית ממקום־העבודה — ומספרם מגיע כדי 50 אלף — הינם, לאמיתו־של־דבר, מובטלים.

אחד ממוקדי האבטלה נמצא בקרב גילאי 14—17. כך, למשל, ב־1961 הקיפה האבטלה 12.7 אחוזים מבני 14־17, לעומת רמה כללית של אבטלה בגובה של

---

[5] בנק ישראל, דו״ח 1967, עמ׳ 199.

3.6 אחוזים.[6] במחקר אחר הוערך שיעור האבטלה בקרב הנוער ב־14 אחוזים מכלל הנוער העובד או המחפש עבודה,[7] והרי גם בשנת השיא של האבטלה — 1967 — הגיע משקל כלל המובטלים ל־10.4 אחוזים. מאחר שמספר בני־הנוער בגיל 14—17 שאינם לומדים הוא כ־100 אלף, וביניהם כ־50 אלף עובדים, הרי שלמובטלים הצעירים שייכים כ־10 אלפים בני־נוער.

אולם, נתונים אלה על האבטלה אינם משיבים על השאלה, מה עם כ־40 אלף בני־נוער בגיל 14—17 שאינם לומדים, אינם עובדים ואינם נחשבים מובט־לים. אין ספק, שחלק מ־40 אלף בני־נוער אלה הינם מובטלים סמויים, שבתנאים אחרים היו מוצאים את דרכם אל מעגלי העבודה.

לאחר שבחנו את הנתונים הרשמיים בדבר האבטלה ואת ההערכות בדבר האבטלה החלקית והסמויה, נותרה השאלה, לאילו ממדים, אכן, הגיעה האבטלה בשנים שקדמו למשבר הכלכלי ובשנות המשבר עצמו.

בשנת 1964, למשל, מסרו סקרי כוח אדם על אבטלה מלאה בהיקף של 30 אלף איש. אם להוסיף לכך את המובטלים חלקית, שהקיפו באותה שנה כ־11 אלף איש, וכן את המובטלים הסמויים שקשה להעריך את מספרם, כי אז ניתן לומר, שבשנת 1964 פגעה האבטלה ב־40 עד 50 אלף איש.

מצב האבטלה החמיר בצורה רצינית בשנות המשבר הכלכלי 1966־1967. סקרי כוח אדם הצביעו על ממוצע של 96 אלף מובטלים בשנת 1967. לכך יש להוסיף כ־20 אלף מובטלים חלקיים וכן אותם 16 אלף איש שנרשמו כירידה בהיקף כוח־העבודה האזרחי. מכאן, שהסיכום מורה על אבטלה מלאה וחלקית בהיקף של 132 אלף איש. ואם להוסיף לכאן את המובטלים הסמויים הן בקרב המבוגרים והן בקרב הנוער, נראה שיהיה זה תואם את המציאות להעריך את היקף האבטלה בשנת 1967 ב־140 עד 150 אלף איש.

הגידול בהיקף האבטלה לווה גם בהעמקתה. אם בשנת 1964 מבין אלה שנרשמו בלשכות התעסוקה כ־20 אחוזים היו מובטלים למעלה מ־7 ימים, הרי ב־1967 הוכפל משקלם של מובטלים אלה והגיע כדי 40 אחוזים. בו־בזמן גדל כמעט פי 4 משקלם של המובטלים שחיפשו עבודה בלשכות במשך 19 ויום ומעלה — מ־3 אחוזים ב־1964 ל־11 אחוזים ב־1967.[8]

אם בתקופת הגיאות המשקית פגעה האבטלה יותר בבלתי־מקצועיים מאשר בבעלי המקצוע, הרי בשנות המשבר עלה משקלם של הפועלים המקצועיים והפקידים. ב־1964 היוו בעלי המקצוע 37 אחוזים מכלל המובטלים ואילו בשנת 1967 כ־50 אחוזים מכלל המובטלים שנרשמו בלשכות.

האבטלה פוגעת במידה רבה יותר בילידי אסיה ואפריקה, ואחד הגורמים

---

[6] משרד העבודה, **כוח אדם בישראל**, 1964, עמ' 37.

[7] ראה: **מחקר כוח אדם, בית שאן**, 1967, עמ' 66.

[8] בנק ישראל, **דו"ח 1967**, עמ' 214.

לכך הוא העובדה שבקרבם רב יותר, יחסית, מספר הפועלים הבלתי־מקצועיים. ב־1967, למשל, היוו ילידי אסיה ואפריקה 63 אחוזים מהמובטלים הרשומים, בעוד שמשקלם באוכלוסייה היהודית באותה שנה היה כ־28 אחוזים.[9] לאבטלה בקרב הפועלים הערביים יוקדש מקום להלן, בסעיף בדבר מצב העמלים הערביים.

מבחינה אזורית פוגעת האבטלה יותר בתושבי איזורי הצפון והדרום, מאשר בתושבי אזורי תל־אביב והמרכז. בשנת 1964, שהיתה שנת גיאות, הגיע מספר המובטלים הרשומים (כולל המועסקים בעבודות יזומות), ל־0.6 איש לכל אלף נפש בתל־אביב, אך ל־3.9 איש לכל אלף נפש במחוז הדרום ול־7.7 איש לכל אלף נפש במחוז הצפון. מכאן, שב־1964 הכבידה האבטלה פי־כמה־וכמה על הפועלים תושבי עיירות הפיתוח והמושבים בגליל, בדרום ובנגב.

גם בשנות המשבר היוו עיירות הפיתוח ומושבי העולים מוקדי אבטלה, אך האבטלה גדלה בצורה תלולה דווקא באזורי תל־אביב והמרכז, שבשנים קודמות נפגעו בצורה מועטת מהאבטלה. מספר המובטלים הרשומים (כולל עובדי עבודות יזומות) היה ב־1967 6.2 לכל אלף נפש במחוז ת״א — גידול פי 10 בהיקף האבטלה. באותה שנה נרשמו 16.4 מובטלים לכל אלף תושבים במחוז הצפון — גידול של פי 2 בהיקף האבטלה.[10]

4. תנועת השכר

א. חלקו של השכר בהכנסה הלאומית

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ל.מ.ס.) מפרסמת מדי שנה נתונים על חלקו של השכר בהכנסה הלאומית ועל השינויים השנתיים בהכנסות השכיר. לפי נתונים אלה קיימת נטייה ברורה של עליית חלקו של השכר בהכנסה הלאומית במרבית התקופה (להוציא את 1967).

בהתאם למימצאים שבידה קבעה ל.מ.ס., כי חלקו של השכר בהכנסה הלאו־מית המקומית (להוציא תשלומים לחו״ל) היה בשנים 1953—1957 כ־57 אחוזים; הוא ירד בשנים 1958—1961 ל־55—56 אחוזים, אך שב ועלה לאחר מכן עד ל־60 אחוזים ומעלה. בשנים 1963—1965 הוערך חלקו של השכר ב־60 אחוזים מההכנסה הלאומית, בשנת 1966 — ב־65 אחוזים, ובשנת 1967 — ב־62 אחוזים.[11]

לפני שנביא את הסתייגויותינו מהנתונים עצמם, מן הראוי לציין, כי עליית חלקו של השכר בהכנסה הלאומית, כפי שהיא מובאת בנתונים לעיל, אינה לוקחת בחשבון את עליית משקלם של השכירים בכלל המועסקים במשק. אם נשווה את

---

[9] ל.מ.ס., **שנתון סטטיסטי 1968**, עמ' 42, 282.

[10] בנק ישראל, **דו״ח 1967**, עמ' 213.

[11] **דו״ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל**, ירושלים 1966, עמ' 187; בנק ישראל, **דו״ח 1967**, עמ' 32.

עליית משקל השכירים לעליית חלקו של השכר בהכנסה הלאומית (לפי המספרים הרשמיים) נקבל את התמונה הבאה:

	1955	1967
משקל השכירים בכלל המועסקים	63.2%	76.5%
מדד משקלם של השכירים בכלל המועסקים	100	121
משקל השכר בהכנסה הלאומית	56.8%	62.4%
מדד משקל השכר בהכנסה הלאומית	100	110

פירושו־של־דבר, שבמשך השנים 1955—1967 פיגר גידול חלקו של השכר בהכנסה הלאומית בהשוואה לגידול במשקלם של השכירים בכלל המועסקים: במשך תקופה זו עלה משקלם של השכירים ב־21 אחוזים, ואילו חלקם בהכנסה הלאומית — ב־10 אחוזים בלבד.

הפרש זה בין הגידול בחלקם של השכירים בכוח העבודה לבין חלקו של השכר בהכנסה הלאומית הינו ביטוי להתרוששות היחסית של מעמד הפועלים וייתר שכבות השכירים בארצנו.

אף־כי גם לפי נתוני ל.מ.ס. באה לידי ביטוי ההתרוששות היחסית של השכירים, הרי יש להסתייג מנתונים אלה, וזאת מכמה נימוקים.

1) במסגרת ההכנסות משכר כוללת ל.מ.ס. גם מה שמכונה שכר זקוף לחברי קואופרטיבים ולעובדי שירותים בקיבוצים. בדרך זו מוסיפה ל.מ.ס. לסך השכר גם את השכר שהיו מקבלים חברי קואופרטיבים ועובדי שירותים בקיבוצים, לו היו עובדים כשכירים. אולם, הרי לקטגוריות אלה של עובדים אינם משתייכים שכירים אלא עצמאיים העובדים במסגרת קואופרטיבית, ולכן הוספת שכרם העקיף מגדילה את סך ההכנסות משכר ללא הצדקה.

2) המושג הכנסות משכר, עליו מבססת ל.מ.ס. את חישוביה, כולל לא רק את שכר הפועלים, הפקידים והאינטליגנציה השכירה, אלא גם את שכרם של מנהלי חברות, של פקידים בכירים ואנשי צבא קבע. בצורה זו מאחדת ל.מ.ס. תחת קורת גג אחת גם פועלים וגם כאלה, אשר מבחינת הכנסותיהם ומעמדם החברתי שייכים לשכבות הבורגניות.

3) ההכנסה הלאומית מחושבת כסכום הכנסות השכירים (הידועות בצורה פחות או יותר מדוייקת על בסיס דיווחי המעבידים למס־ההכנסה ולביטוח הלאומי) וסכום הכנסות העצמאיים, כלומר אלה שאינם שכירים. הכנסות העצמאיים נקבעות לפי הצהרותיהם בפני שלטונות מס־הכנסה. בקשר לכך נאלץ אף דו״ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית לקבוע, כי „מאחר שמקור הנתונים

להכנסות העצמאיים באומדן זה הוא בתיקי מס הכנסה, יש מקום לשער שבאומדן יש הטייה שיטתית כלפי מטה".[12]

ההסתייגויות המובאות לעיל מוליכות לפיקפוק רציני בנתונים הרשמיים בדבר חלקו של השכר בהכנסה הלאומית. הסטיות האפשריות פועלות כולן להגדלתו הבלתי־מבוססת של חלק השכר בהכנסה הלאומית, אך מחוסר נתונים, קשה לאמוד את חלקו האמיתי של השכר.

ב. השכר והתמורה להון

העלייה בחלקו של השכר בהכנסה הלאומית, עליה מצביעים נתוני ל.מ.ס., אין פירושה ירידה מקבילה בתמורה להון. על־כך מעידים אף הנתונים הרשמיים, וזאת למרות דרך החישוב, שאיננה מבחינה בין עצמאיים לבין מעבידים.

כדי לקבוע את התמורה להון מורידה ל.מ.ס. מההכנסות שאינן משכר סכום המכונה תמורה זקופה לעבודת העצמאיים. ל.מ.ס. יוצאת מן ההנחה, שהכנסתו של כל מי שאינו שכיר בנויה משני חלקים — מהכנסה מעבודה ומתמורה להון. לכן, מסכום ההכנסות שאינן משכר היא מורידה סכום השווה לשכר של העצמאיים והמעבידים, לו אלה היו מקבלים את השכר הממוצע במשק. את מה שנותר מכנה ל.מ.ס. בשם תמורה להון, כלומר רווחים. זקיפה זו של השכר הממוצע לגבי אלה שאינם שכירים הינה שרירותית לחלוטין, ומכיני הדו"ח על חלוקת ההכנסה הלאו־מית אף קבעו (עמ' 193), כי לו היו זוקפים לא את השכר הממוצע אלא את השכר בכל ענף וענף, הרי „דבר זה היה מגדיל, בשנים מסויימות, את שיעור התמורה להון ב־40 אחוזים בערך".

אך, הנה, על־אף השרירותיות וההגמתיות שבקביעת התמורה להון גדלה תמורה זו בקצב מהיר יותר מאשר תשלומי השכר. בשנים 1955—1965 גדלו תשלומי השכר לשכיר (במחירים קבועים) ב־71 אחוזים, ואילו התמורה להון (גם כן במחירים קבועים) גדלה באותה תקופה ב־156 אחוזים.[13] אם־כי בתקופה האמורה גדל מספרם של העצמאיים, הרי את עיקר הגידול בתמורה להון יש לזקוף לגידול בהון עצמו ואף בשער הרווח, שכן 1965 היתה השנה האחרונה של הגיאות.

ג. השכר הריאלי

שכרם הנומינלי (ברוטו) של הפועלים והפקידים גדל בישראל באופן מתמיד. אם בשנת 1961 היה השכר החודשי הממוצע לשכיר 305 ל"י, הרי בשנים 1966־1967 הוא הגיע ל־570 ל"י.[14] אולם העלייה הבלתי־פוסקת (להוציא את שנת 1967) בשכר הנומינלי איננה יכולה להצביע על עלייה ממשית בשכרם של

[12] דו"ח הוועדה..., עמ' 186.
[13] שם, לוחות 83 ו־84.
[14] בנק ישראל, **דו"ח 1965**, עמ' 179; **דו"ח 1967**, עמ' 219.

העובדים השכירים, וזאת בגלל עליית המחירים המהירה, האופיינית להתפתחותו של המשק הישראלי.

במשך התקופה 1950—1965 עלתה רמת המחירים במשק פי 6 וגדלה אספקת שטרות הממון פי 12, וזאת שעה שהתוצר הלאומי הגולמי הריאלי גדל באותה תקופה פי 3.5.[15] עליית המחירים חייבה את נגיד בנק ישראל להגיש כמעט בכל שנה דו"ח על עליית אמצעי התשלום, ולכלול בדו"ח זה אזהרה מפני התהליכים האינפלציוניים.

עליית המחירים והגידול באספקת שטרות הממון הביאו את הכלכלנים למס־קנה, שבארץ קיים תהליך אינפלציוני חזק. נגיד בנק ישראל כתב, למשל, כי „הקשה והעקשנית ביותר בין הבעיות היא האינפלציה המתמדת".[16]

בדברם על אינפלציה, מתכוונים הכלכלנים בארץ לכל עליית מחירים. הגישה המדעית לשאלות הכלכלה איננה מזהה כל עליית מחירים עם אינפלציה, משום שלעליית מחירים עשויות להיות סיבות שונות. המחירים יכולים לעלות כתוצאה מהקמת מונופולים וקרטלים, הקובעים מחירים מונופוליים לתוצרתם, או כתוצאה מתנאי גיאות במשק, המאפשרים ליצרנים להעלות את המחירים. מתי, אם־כן, יש לכנות את עליית המחירים בשם אינפלציה?

עליית המחירים הינה אינפלציונית כאשר מקורה בהדפסת שטרי ממון ע"י הממשלה בכמות העולה על צורכי המחזור, וזאת כדי לממן את ההוצאות הצבאיות והגרעון בתקציב הממלכתי. הדפסת שטרי הממון הנוספים מביאה לירידת ערך המטבע המקומי, וכתוצאה מכך לעליית מחירים כללית במשק, המקיפה בהדרגה את כל ענפי המשק ואת כל המוצרים והשירותים.

האינפלציה מצטיינת לא רק בכך שהיא מקיפה את המשק כולו, אלא גם בהשפעתה על חלוקת ההכנסה הלאומית, על הורדת שכרם הריאלי של הפועלים והפקידים בהשוואה לשכרם הנומינלי. בתנאים של אינפלציה, מפגרת עליית השכר אחר עליית המחירים, ולמרות כל ההסדרים אין מקבלים השכירים אף פעם את מלוא הפיצוי על ההתייקרות, אף זו המחושבת לפי מדדי המחירים הרשמיים. לעומת זאת, נהנים מהאינפלציה בעלי ההון, הן משום שהם מעלים את המחירים על מוצרי מפעליהם, והן משום שהם מחזירים את ההלוואות שקיבלו מהבנקים ומהממשלה בממון שערכו ירד. אף נגיד בנק ישראל, ד. הורוביץ, הצביע על כך, ש„קבוצות לחץ שונות להוטות אחרי אינפלציה", ואילו כלכלנים אחרים ציינו לא אחת, שלנציגי היוזמה הפרטית בישראל יש גישה פרו־אינפלציונית.

בבואנו לבחון את אופיה של עליית המחירים בארץ נוכל לקבוע ללא ספק, כי היא נגרמה בעיקר ע"י אינפלציה, שמקורה בגרעונות בתקציב ובייבוא ההון

---

15 N. Halevi, R. Klinov-Malul, The Economic Development of Israel, pp. 250, 251.

16 ד. הורוביץ, *מבנה ומגמה בכלכלת ישראל*, עמ' 35.

לארץ. נ. הלוי ור. קלינוב־מלול הצביעו על כך בקובעם: „במשך מרבית התקופה נבע הגידול באספקת הכסף מן המימון הגרעוני של הממשלה ומהמרת מטבע־חוץ, ז.א. מגורמי ביקוש שאינם תלויים בשוק העבודה".[17]

לוח 26

עודף הביקוש הממשלתי בשנים 1967—1956

(במיליוני ל"י)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
עודף הביקוש הממשלתי	295	256	305	249	265	281	304	240	346	626	620	1500
בכלל זאת:												
מילוות והעברות מחו"ל	211	202	266	244	269	329	365	121	251	571	410	1000
אשראי מהבנקים (נטו)	84	54	39	5	—4	—48	—61	119	95	55	210	282
הפרשי שער	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	218

המקורות: לשנים 1966—1956 — N. Halevi, R. Klinov-Malul, op. cit., p. 80.
לשנת 1967 — בנק ישראל, דו"ח 1967, עמ' 149. מאחר והנתונים לגבי 1967 כוללים גם את עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים, תוקנו הנתונים בהתאם לחלקם היחסי של המוסדות הלאומיים בעודף הביקוש בשנים קודמות. הפרשי שער הם ריווחי הממשלה מהערכה מחודשת של יתרותיה במט"ח לאחר הפיחות בנובמבר 1967.

עודף הביקוש הממשלתי, או במלים אחרות — המימון הגרעוני של הוצאות הממשלה, הינו, כפי שניתן ללמוד מלוח 26, תופעת־קבע בחיי המשק הישראלי. ייתר־על־כן, אם בשנים 1964—1956 היה הגרעון הממשלתי השנתי בסביבות 300 מיליון ל"י, הרי בשנים 1965־1966 הוא עלה על 600 מיליון ל"י ובשנת 1967 הוא הגיע להיקף שיא של 1500 מיליון ל"י. פירוש־של דבר, שהממשלה הוציאה מאות מיליוני ל"י מעל להכנסותיה; והוצאה זו הביאה לעליית כמות הממון במחזור מעבר לצרכיו, לירידת ערך הל"י ולעליית מחירים, במלים אחרות — לאינפלציה.

הסיבה העיקרית לעודף הביקוש הממשלתי הינן ההוצאות הצבאיות הגדלות בהתמדה. והעובדה היא, שעודף הביקוש קפץ ועלה בשנת מלחמת „ששת הימים"

[17] N. Halevi, R. Klinov-Malul, op. cit., p. 271.

ואף בשנתיים שקדמו לה. הרי לולא היו ההוצאתו הצבאיות הסיבה העיקרית לתהליכי האינפלציה, אלא הוצאות הפיתוח הממשלתיות, כי אז צריך היה עודף הביקוש הממשלתי לרדת בשנת 1966, בה הקטינה הממשלה בצורה ניכרת את השקעותיה במשק.

כדי לממן את עודף ההוצאות שלה, פנתה הממשלה למילוות פנים מהציבור ומהבנקים וכן למילוות חוץ. במשך כל התקופה הניסקרת בלוח 26 היו המילוות וההעברות מחו״ל המקור העיקרי לכיסוי עודף הביקוש הממשלתי. חלק מהמילוות וההעברות מחו״ל העבירה הממשלה בדולרים ואח״כ החליפה אותם בל״י. החלפה זו היוותה תרומה ישירה לתהליכי האינפלציה, שכן היא היתה זהה לחלוטין להדפסת שטרי כסף נוספים ע״י הממשלה. אך גם כאשר הממשלה ייבאה מוצרים מחו״ל על חשבון המילוות וההעברות, כי אזי חלק מהם היא מסרה לגורמים אחרים תמורת תשלום, ותשלומים אלה שוב הגדילו את הספקת הכסף.

המקור השני לכיסוי עודף ההוצאות של הממשלה היה מילוות מבנק ישראל ומבנקים מסחריים, כאשר הממשלה היתה על בסיס איגרות־חוב שלה מקבלת שטרי ממון מהבנקים. בשטרי ממון אלה היתה הממשלה משלמת ליצרנים ולספקי שירותים בארץ, וע״י כך היתה מגדילה את כמות הממון במחזור ויוצרת לחצים אינפלציוניים.

גורם אחר להיווצרות לחץ אינפלציוני, אשר איננו קשור ישירות בממשלה, הוא החלפת מטבע־חוץ ע״י אזרחי ישראל ועולים. החלפת מטבע־חוץ ע״י אנשים פרטיים קיבלה ממדים ניכרים מאז החלו תשלומי הפיצויים והפנסיות מגרמניה־המערבית. חלק מהסכומים הללו מחזיקים מקבליהם במטבע זר בבנקים, אך חלק מהם מוחלפים בל״י ומגדילים את כמות אמצעי התשלום במשק ללא קשר להת־רחבות הייצור. אותה השפעה היתה להעברות הון פרטיות מחו״ל שלא הופנו למט־רות יצרניות.

אי־אפשר לומר שהממשלה היתה אדישה לעליית המחירים, אשר ליוותה את המשק הישראלי בכל השנים. הממשלה הכריזה מדי פעם על כוונתה לעצור בעד האינפלציה, אם זה ע״י פיחות המטבע הישראלי ואם זה ע״י הגברת הפיקוח על המחירים. ב־1962 הקימה הממשלה מטה מחירים בנסיון לעכב את עליית המחירים באמצעים מינהליים, אך המחירים המשיכו לעלות.

כשלונה של הממשלה בעצירת תהליך האינפלציה נבע מכך, שהיא לא נגעה בסיבותיה היסודיות — בהוצאות הצבאיות העצומות, בגרעון הממשלתי, אלא בתוצאותיה של האינפלציה — בעליית המחירים.

עליית המחירים נמדדת בארץ ע״י כמה מדדים, אך החשוב לגבי השכר הוא מדד המחירים לצרכן.

לוח 27

העליה השנתית ברמת המחירים לצרכן

(באחוזים)

השנה	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
שיעור העליה	14.1	57.7	28.1	12.2	5.9	6.4	6.4	3.4	1.5
השנה	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	
שיעור העליה	2.3	6.7	9.5	6.6	6.7	7.7	7.9	1.6	

המקור: סקירה על משרד המסחר והתעשייה, ירושלים, 1968, עמ' 3.

כפי שמסתבר מלוח 27, חלה בכל שנה עלייה ברמת המחירים לצרכן. עליית המחירים הגיעה לשיאה בשנת 1952, שנת התוכנית הכלכלית החדשה ואי־היציבות הכלכלית. בשנות הששים חלה עלייה של כ־7 אחוזים מדי שנה, ואף בשנים 1966 ו־1967, שהיו שנות משבר כלכלי, המשיכו המחירים לעלות.

אם נשווה את לוח 26 ללוח 27, כי אז נראה שאין התאמה מלאה בין השי־נויים בגרעון הממשלתי לבין עליית המחירים לצרכן. כך, למשל, ב־1967 הגיע הגרעון לשיא ואילו המחירים עלו באותה שנה ב־1.6 אחוזים בלבד. דבר זה נובע כך, שעל מימוש עליית המחירים משפיעים מספר גורמים, ובכלל זאת התנאים השוררים במשק. עודף הביקוש הממשלתי בשנת 1967 לא הביא לעלייה תלולה ברמת המחירים משום שהיתה זו תקופה של שפל כלכלי. ההשפעה האינ־פלציונית באה בשנה זו לידי ביטוי בכך, שהיא מנעה את ירידת המחירים, אשר, כידוע, הינה תופעה אופיינית לתקופות של משבר ושפל כלכלי.

מדד המחירים לצרכן הונהג לראשונה ע"י ממשלת המנדט בשנת 1939, והקיף אז 95 מוצרים ושירותים. בשנת 1956/57 נערך סקר הוצאות משפחה ועובד הרכב חדש של מצרכים ושירותים, שמספרם הגיע לאלף. על יסוד עיבוד הנתונים בדבר שינוי מחירו של כל אחד מהמצרכים והשירותים ובהתחשב במשקלו של כל אחד מהם בסל הצריכה נקבעת עליית המחירים הממוצעת במשק.

למדד המחירים לצרכן חסרונות מרובים: (1) סל המצרכים והשירותים נקבע על בסיס סקרים, הנערכים רק בערים הגדולות ולא בעיירות ובכפרים; (2) מדד המחירים אינו מתחשב בשינויים במס־ההכנסה ובמסים העירוניים; (3) המדד אינו מתחשב בשינויים באיכות המוצרים והשירותים, אלא רק בשינוי המחירים; (4) בכל פעם שנבדק מחדש סל המוצרים והשירותים מפחיתים את חלקם של המוצרים והשירותים החיוניים ומגדילים את משקל המוצרים והשירותים הפחות חיוניים. בר־בזמן, המחירים על המוצרים החיוניים גדלים, בדרך־כלל, בקצב מהיר

יותר; (5) בכל פעם מוצאים ממדד המחירים מוצרים ושירותים חיוניים באמתלה שהם סובלים מעונתיות או מתנאים מיוחדים. כך הוצאו ממדד המחירים לצרכן מחירי הירקות והפירות ומחיר שירותי הדיור (ב־1964).

בגלל החסרונות שנימנו לעיל, אינו משקף מדד המחירים לצרכן את מלוא ההתייקרות הממשית במשק. אך, מאחר שאין בנמצא מדד מחירים אחר, העשוי לבטא ביתר מהימנות את עליית המחירים במשק, ומאחר שבמדד הזה משתמשים כל הפירסומים הרשמיים בבואם להעריך את השינויים הריאליים בתוצר, בהכנסות ובשכר, נשתמש בו אף אנו.

כדי למצוא את השינויים הריאליים בשכר העובדים נוהגים בכל הפירסומים לנכות את עליית מדד המחירים מהנתונים על העלייה הנומינלית בשכר.

לוח 28

השינויים השנתיים בשכר הריאלי 1956—1967

(באחוזים)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
(א) השכר הריאלי לשכיר	4.2	2.0	7.7	5.7	3.9	4.0	3.2	5.1	6.5	8.3	—	—
(ב) השכר הריאלי החודשי לשכיר	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9	10	—1

המקורות: (א) N. Halevi, R. Klinov-Malul, op. cit., p. 276.
(ב) בנק ישראל, דו"ח 1967, עמ' 220.

מלוח 28 מסתבר, כי במשך השנים 1956 עד 1967 גדל השכר הריאלי (ללא ניכוי מיסים ישירים) לשכיר בממוצע ב־5 אחוזים מדי שנה. הגידול לא היה שווה: היו שנים בהן הגידול בשכר הריאלי הגיע ל־7—10 אחוזים, ולעומת זאת היו שנים בהן חל גידול מועט של 2—5 אחוזים בשכר הריאלי. יוצאת דופן מבחינת התפתחות השכר הריאלי היתה שנת 1967 — שנת המשבר והמלחמה, בה נרשמה ירידה של אחוז אחד בשכר הריאלי. ירידת השכר הריאלי הממוצע בשנת 1967, שבשורה של ענפים כמו חקלאות, תעשייה, בנייה ושירותים הסתכמה אף ב־2 אחוזים, מעידה על כך, שבאותה שנה חלה — אף לפי הנתונים הרשמיים — התרוששות מוחלטת של השכירים בישראל.

אולם, להוציא את שנת 1967, הסתמנה במשק התקופה הנסקרת מגמה של עליה בשכר הריאלי של הפועלים, הפקידים והאינטליגנציה העובדת. מגמה זו נראית תואמת את המציאות, בהתחשב בתנאים הכלכליים ששררו בישראל במשך העשור 1956־1965. במשך תקופה זו, חל גידול מתמיד בתוצר הלאומי והרחבה

של הייצור והשירותים. גידול הייצור לווה בשינוי רמת הצריכה בארץ, אם כי שינוי זה ברמת הצריכה לא הקיף במידה שווה את השכבות השונות באוכלוסייה. כתוצאה ממאבק הפועלים ושאר שכבות השכירים, עלה בידיהם להגדיל את שכרם הריאלי, להרחיב את הצריכה, ובכך הם תרמו מצידם להגדלת הייצור.

בעשור 1956—1965 עלה ערך כוח־העבודה של העובדים השכירים. מוצרים כמו מקררים חשמליים, כיריים של גז ומקלטי רדיו הופיעו במרבית בתיהם של הפוע־לים והפקידים, והפכו להיות חלק מאותו מינימום מחייה, שהוא הבסיס לקביעת שכרם.

השכירים הצליחו להעלות את שכרם הריאלי הן ע״י מאבק להגדלת שכר היסוד, תשלומי הוותק והסוג המקצועי והתשלומים הנילווים והן ע״י מאבק לשמירה על תוספת־היוקר.

תשלום תוספת־היוקר הונהג בימי שלטון המנדט הבריטי בשנת 1940, ונועד לפצות את השכירים על ההתייקרות הרבה שחלה באותה תקופה. הוחלט אז, שהשכירים יקבלו מדי 3 חודשים פיצוי על ההתייקרות בהתאם לעלייה במדד המחירים לצרכן ועד לתקרה מאכסימלית של השכר. לאחר קום המדינה המשיכה שיטת תשלום תוספת־היוקר, אלא שמדי פעם חלו בה שינויים, שהביאו להגדלת הפער בין תוספת־היוקר לבין ההתייקרות הממשית.

בשנת 1951 נערך מדד חדש ונקבע, כי התשלום ייעשה רק אם תהיה עליה ב־3 נקודות לפחות. בשנת 1957 הוכנסו שוב שינויים למדד ונקבע, כי תוספת היוקר תשולם אחת לששה חודשים, ולא אחת לשלושה חודשים, כפי שהיה נהוג קודם־לכן. בלחץ התאחדות בעלי התעשייה והממשלה הסכימה ההסתדרות בשנים לאחר־מכן לשנות מדי פעם את צורת החישוב, וכך הוחלט שהתשלום ייעשה רק במקרה של עלייה של 3 אחוזים במדד, וכי האחוזים לא יצטברו במשך השנה. במידה וביולי לא תשולם תוספת־יוקר.

בפעם האחרונה שולמה תוספת־היוקר בינואר 1966 ואם־כי גם לאחר־מכן חלה התייקרות, נמנע מהעובדים תשלום תוספת היוקר באמתלות שונות.

במשך כל השנים ניהלו אירגוני המעבידים מסע נגד הסכם תוספת־היוקר, ונימוקם העיקרי היה, שתוספת־היוקר הינה מצידה גורם להתייקרות נוספת של המוצרים והשירותים. נימוק זה הופרך ע״י כלכלנים רבים אשר ציינו, כי עליית השכר בעקבות תשלום תוספת־היוקר לא הביאה לעליית מחירים. בהתייחסו לתקופת השנים 1955־1960 קבע ד. כוכב, מנהל רשות התיכנון במשרד ראש הממשלה, כי „אין לייחס להעלאות השכר השפעה להעלאת המחירים״.[18] ברוח זו הביעו את דעתם נ. הלוי ור. קלינוב־מלול, אשר בדבריהם שהובאו לעיל הצביעו על כך, שהגרעון הממשלתי וייבוא ההון, ולא עליית השכר, היו הסיבה לעליית המחירים.

---

[18] ד. כוכבי, „ההתפתחויות המוניטריות בישראל״, כלכלת ישראל הלכה ומעשה.

ואכן, תוספת־היוקר כשלעצמה הינה פיצוי לעובדים על התייקרות, שכבר חלה בחודשים שקדמו לתשלומה. מכאן, שתוספת־היוקר הינה תוצאה של עליית־המחירים. בעלי־ההון הנהנים מגידול בריווחיהם כתוצאה מעליית המחירים מבלי שיעלה במקביל שכר הפועלים, אינם מעוניינים לוותר על חלק מהגידול בריווחיהם, ולכן הם יוצאים נגד תשלום תוספת־היוקר.

הממשלה עצמה לא זו בלבד שניהלה תעמולה נגד תוספת־היוקר, אלא אף גרמה בשורה של מקרים למניעת תשלומה. אחת הצורות המקובלות היא הסובסידיות הממשלתיות .חודשים מספר לפני המועד הקובע לגבי תשלום תוספת־היוקר מעניקה הממשלה סובסידיות למספר מוצרים כדי להוזילם, ובצורה זו להביא לסיכום נמוך יותר של ההתייקרות, סיכום שלא יחייב תשלום תוספת־יוקר.

נוסף להשפעתה על תשלום תוספת־היוקר ניהלה הממשלה מדיניות של הקפאת שכר היסוד כבר מאמצע שנות ה־50. אולם מדיניות הקפאת־השכר לא יכלה להצליח בתנאים של גיאות משקית. ואכן, כתוצאה ממאבקיהם של העובדים האקדמאים, הפועלים והפקידים חלו מדי פעם העלאות שכר בצורות ישירות ועקיפות.

בהשפעת לחץ הממשלה קיבלה ועידת ההסתדרות בשנת 1960 החלטה, לפיה יש לקשור את עליית השכר במה שכונה „גידול התפוקה הנקייה". לפי הגדרה זו, יש מקום לעליית שכר רק אם יחול גידול בתפוקה הנקייה, אך מבלי שנקבע, כיצד יימדד גידול זה ומהי משמעותו המדוייקת. היה זה נסיון נוסף להפריע למאבקם של הפועלים וייתר השכירים להעלאת שכר.

אחד הנימוקים אותם מעלות הממשלה והנהגת ההסתדרות נגד העלאות השכר הוא, ששכרם של הפועלים בישראל הינו גבוה מדי. אולם, הנתונים מפריכים קביעה זו. בהשוואה בין שכרם של הפועלים בתעשייה בישראל ובארצות השוק המשותף, שנערכה ע"י המכון למחקר כלכלי וחברתי שליד ההסתדרות, והמתייחסת לשנת 1961 נמצא, כי השכר לשעה (כולל הוצאות נילוות) היה בישראל 31.70 פרנקים בלגים לעומת 32.41 פרנקים בלגיים באיטליה, 34.51 פרנקים בלגיים בהולנד ו־40.42 פרנקים בלגיים בגרמניה המערבית.[19]

מנתונים שפורסמו בכתבי־עת שונים מתברר, כי כוח־העבודה בישראל, ובייחוד זה המקצועי, זול יותר מאשר כוח־העבודה באירופה־המערבית ועל־אחת כמה־וכמה מזה שבארצות־הברית. כך, למשל, מקבל פועל מתכת ישראלי כדולר לשעת עבודה, לעומת כ־5 דולר לשעה, שמקבל עמיתו האמריקאי. פועל מחרטה מומחה מקבל בארה"ב 8 דולר לשעה, ואילו בישראל — 5 ל"י לשעה. מהנדסים בארץ בשטח הכימיה והאלקטרוניקה מקבלים 50—60 אחוזים משכרם של המהנדסים בארה"ב.

---

[19] המכון למחקר כלכלי וסוציאלי, **שכר ותנאים סוציאליים בארצות הקהילייה האירופית ובישראל 1959—1961**, ת"א, 1963, לוח 6.

ניתוח תנועת השכר נעשה עד עתה על יסוד השכר החודשי הממוצע במשק, בעוד שקיימים הבדלים ניכרים ברמות השכר בין הענפים השונים וכן בין המק־צועות השונים של העובדים השכירים.

לוח 29

השכר החודשי הממוצע לשכיר לפי הענפים

	שכיר ממוצע	חקלאות	תעשייה	בנייה	חשמל ומים	מסחר וכספים	תחבורה וקשר	שירותים ציבוריים	שירותים פרטיים
השכר החודשי בל״י									
ב-1966	570	330	540	560	740	590	760	600	400
השכר בענף ביחס לממוצע									
(1) ב־1966	100	58	95	98	130	104	133	105	70
(2) ב-1961	100	52	101	94	176	107	135	108	71

המקורות: ל.מ.ס., שנתון סטטיסטי **1965**, עמ׳ 354; בנק ישראל, דו״ח **1967**, עמ׳ 219.

בלוח 29 ניתן לבחון את הבדלי השכר בשנת 1966. אמנם נמצאו במקורות נתונים גם לגבי שנת 1967, אך מאחר שבשנה זו השפיעה האבטלה על שינויים בשכר הענפי, העדפנו ליטול את הנתונים לגבי 1966.

השכר הממוצע הגבוה ביותר נרשם בענפי התחבורה והקשר והחשמל והמיים. בשני ענפים אלה עלה השכר הממוצע ב־30 אחוזים על השכר הממוצע במשק. שני ענפים אלה מצטיינים בריכוזיות גבוהה ובתנאים מיוחדים מבחינת אירגון הענף. בתחבורה, למשל, פועלים קואופרטיבים, שחבריהם מקבלים שכר חודשי, העולה על הממוצע במשק, ונוסף לכך הם נהנים מדבידנדות של המניות שבידיהם. בענף החשמל והמיים המפעלים ממלכתיים ומצטיינים בכוח אדם בעל רמה מקצועית וטכנית גבוהה. הן בתחבורה והן בחשמל ובמיים מועט משקלם של הפועלים הפשוטים, ששכרם הוא הנמוך ביותר.

לעומת זאת, נרשם השכר הנמוך ביותר בחקלאות — 330 ל״י, ובשירותים האישיים — 400 ל״י. לחקלאות ולשירותים האישיים אופיינית רמה מקצועית נמוכה יחסית, ובין העובדים רב מספרם של הפועלים הבלתי־מקצועיים והפועלים העונתיים. בענף השירותים האישיים רבים מקומות העבודה הקטנים, אשר בהם תנאי העבודה נופלים מהתנאים במקומות העבודה הגדולים. לכך יש להוסיף, שבשני ענפים אלה עובדים פועלים ערביים רבים, ששכרם הינו, לרוב, נמוך משכרם של הפועלים היהודיים.

שכרם של העובדים בתעשייה, בבנייה ובשירותים הציבוריים קרוב לממוצע הכללי, ובכך אין תימה, שכן העובדים השכירים בענפים אלה מהווים את רוב השכירים במשק הישראלי. ומעניין לציין, כי ההפרש בין שכרם של השכירים בתעשייה ובחקלאות גדול יותר, מההפרש בין שכרם של השכירים בתעשייה ובשירותים הציבוריים. כך למשל, תעריף השכר החודשי של פועל מקצועי סוג א׳ בענף המתכת בשנת 1966 היה כתעריף השכר של מורה מוסמך בשנה הרא־שונה לעבודתו, וכתעריף השכר של פקיד בשירות המדינה בדרגה אמצעית (ח׳־ט׳) אך גבוה ב־20 אחוזים מתעריף השכר של פועל קבוע בחקלאות.

השוואת הפרשי השכר הענפיים ב־1961 וב־1966 (ראה לוח 29) מורה על מגמה להקטנת ההפרשיות בשכר. אם בשנת 1961 היה היחס בין השכר הממוצע בחשמל ומיים לשכר הממוצע בחקלאות 1:3.5, הרי ב־1966 היה היחס ביניהם כבר 1:2.2. שכרם הממוצע היחסי של השכירים בחקלאות ובבנייה עלה באותה תקופה, ואילו שכרם היחסי של השכירים בחשמל ומיים, במסחר וכספים, בתחבורה וקשר, בשירותים ציבוריים ובתעשייה ירד.

מגמה זו של הקטנת ההפרשיות בשכר בין הענפים השונים וכן בין המקצו־עות השונים אופיינית לכל הארצות הקאפיטאליסטיות המפותחות. התפתחות הטכניקה מקרבת את עבודת הפועל והפקיד מחד, ואת עבודת הפועל והטכנאי ואף המהנדס מאידך, ואילו המשך הקיטוב החברתי מעלה את משקלם של עובדי „הצווארון הלבן" בין השכירים. ככל שרב מספרם של המהנדסים והטכנאים העוב־דים בייצור, כן קטן ההפרש בין שכרם לבין שכר הפועלים, מאחר שייצור הדורש שירות רב של בעלי השכלה מקצועית ואקדמאית תובע גם רמת השכלה ומקצוע גבוהות יותר מהפועלים.

למגמה זו של הקטנת ההפרשיות יש השלכות מרחיקות־לכת על היקפו ומבנהו מעמד השכירים. ברור, שגם אם קטנה ההפרשיות בשכר, אין פירושו־של־דבר שהיא נעלמה, ושרמת־חייו של המהנדס השכיר היא כרמת־חייו של הפועל השכיר. כן גם אין לפרש זאת כמחיקת ההבדלים בין הפועל והמהנדס. יחד־עם־זאת, נוצרת בהדרגה בישראל — כבארצות קאפיטאליסטיות אחרות — שכבה של שכירים הכוללת פועלים, פקידים ואקדמאים, ואשר, למרות ההבדלים, רב המשותף בין מרכיביה, וקודם־כל בכך, שכולם מנוצלים ע״י ההון, שכולם סובלים מפגעי המשטר הקאפיטאליסטי — מאבטלה, מאינפלציה ומעול המסים.

5. רמת־החיים

רמת־החיים הינה מושג מורכב, המושפע משורה ארוכה של גורמים. רמת־החיים נקבעת על־פי שכרו של העובד, רמת המחירים, משקל המסים הישירים והעקיפים, רמת השירותים הציבוריים, תנאי הדיור, הרגלי הצריכה ועוד. רמת־החיים הממוצעת מושפעת, כמו־כן, מההבדלים ברמות ההכנסה בין השכבות החברתיות השונות ובתוכן. משום כך, בפרק הנוכחי ייעשה מאמץ להצביע על

המרכיבים העיקריים של רמת־החיים בישראל, וזאת מתוך ידיעה, שהתמונה איננה שלמה.

א) רמת־החיים של העובדים השכירים

עמדנו לעיל על השינויים שחלו בשכר הריאלי של השכירים, אולם השכר כשלעצמו עדיין אינו קובע את רמת־החיים, קודם־כל, יש לבחון מהי המשכורת נטו שמקבל השכיר לאחר הניכויים הישירים למסים.

בשנת 1967 הסתכמה ההכנסה הפנויה השנתית לשכיר לאחר תשלום למס־הכנסה ולביטוח לאומי ב־5730 ל״י,[20] שהם כ־480 ל״י לחודש. השכר הכולל הממוצע לשכיר היה באותה שנה 6850 ל״י, מכאן שסך המסים הישירים הסתכם ב־1120 ל״י, שהם 16.5 אחוזים. אולם, המסים הישירים (מס־הכנסה ותשלומים לביטוח לאומי) אינם הניכויים הישירים היחידים משכרם של הפועל והפקיד. למסים הישירים בשנת 1968 יש להוסיף את רכישת איגרות מלווה בטחון ואת התשלומים לקופת־תגמולים ולמס־אחיד הסתדרותי. כדי להצביע על סך הניכויים הישירים ב־1968, בחרנו להביא לוח המבוסס על תלושי השכר החודשי של שלושה עובדים שכירים.

לוח 30

המשכורת והניכויים הישירים ב־1968

הענף	מצב משפחתי	משכורת ברוטו	מס הכנסה ומלווה קליטה	מלווה בטחון	ביטוח לאומי	קופת תגמולים	מס אחיד	ס״ה ניכויים	משכורת נטו	% הניכויים ממשכורת ברוטו
מתכת	נ׳+2 יל׳	626.31	71.34	31	9.35	25.82	27.50	165.01	461.30	26
טכסטיל	נ׳+2 יל׳	687.15	83.90	34	11.90	31.65	36.35	197.80	489.35	29
ביטוח	נ׳	573.24	71.70	28	10.31	28.66	26.35	165.02	408.22	29

מלוח 30 נראה כי סך הניכויים החודשיים בשנת 1968 לגבי 3 עובדים שכירים אלה נע בין 165 ל־200 ל״י לחודש, שהם 26—29 אחוזים מן השכר ברוטו (הכולל תוספת משפחה, אך אינו כולל דמי נסיעה). הסעיף העיקרי הוא מס־ההכנסה, שבחלקו עלתה כמחצית מהניכויים. אם להוסיף למס־ההכנסה את מלווה הבטחון (שנקבע בשנת 1968 בגובה של 5 אחוזים מהשכר ברוטו למשך

---

[20] בנק ישראל, **דו״ח 1967**, עמ׳ 229.

10 חודשים), כי אז יסתבר שהניכויים הישירים לקופת המדינה היוו כ־2/3 מסך הניכויים.

מלווה הבטחון אינו מס רגיל, מאחר שתמורתו מקבל השכיר איגרות־חוב שייפרעו כעבור שנים. אולם למעשה ניתן לראות בו מס, מאחר וכאשר יגיע מועד הפרעון של איגרות־החוב, הרי שפרעונן ייעשה על בסיס ההכנסות של קופת המדינה, כלומר על בסיס הכנסות האוצר ממסים המוטלים על העובדים והחברות. אשר לתשלומים לביטוח לאומי, צויין לא אחת אופיים הרגרסיבי, היות ולגבי תשלומים אלה נקבעה „תיקרה" של מאכסימום תשלומים, המקלה על בעלי ההכנסות הגבוהות, ויחד עם־זאת אין הביטוח הלאומי מכיר בזיכויים שונים. ייתר על־כן, לפי חוק הביטוח הלאומי ניגבים התשלומים עבורו הן מהעובד והן מהמע־ביד, אך בעוד שלגבי השכיר התשלום הינו בבחינת מס, הרי המעביד מעביר את התשלומים למחיר התוצרת, ויוצא, שלמעשה הצרכנים (קרי: השכירים וייתר העובדים) הם המשלמים אותם.

נוסף למסים ולניכויים הישירים מוטל על משפחות השכירים עול של מיסים עירוניים ומיסים עקיפים וכן תשלומים אחרים.

המסים העירוניים מבוססים, בעיקר, על מיסים המוטלים על בתי־המגורים ומקומות־העסק בצורת ארנונה כללית וארנונת רכוש. המיסים על בתי־המגורים ומקומות העסק נקבעים לפי שטח הדירה, בית־המלאכה או החנות ולא לפי יכולת התשלום של בעלי הדירה או בעלי העסק. ייתר־על־כן, מרבית המשפחות חייבות לשלם הן ארנונת רכוש (המוטלת על בעלי הדירות) והן ארנונה כללית (המוטלת על המחזיקים בדירות) שכן מרביתן דרות בדירות הנמצאות בבעלותן.

על האופי הרגרסיבי של המסים העירוניים ניתן ללמוד מחלקם של המסים בהכנסה בהתאם לקבוצות הכנסה, המובא בלוח הבא.

לוח 31

חלקם של המיסים לרשות המקומית בהכנסה ב־1960/61

קבוצת הכנסה לחודש (בל"י)	סך המסים לשנה לרשות המקומית (בל"י)	% המסים בהכנסה
סך-הכל	249	4.9
עד 199	120	8.7
200—349	180	5.3
350—499	253	4.9
500—699	372	4.9
700 ויותר	500	4.0

המקור: דו"ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל, עמ' 234.

מסתבר, כי ככל שעולה ההכנסה, עולה אמנם, סך המסים שמשלמת המשפחה, אך משקלם היחסי פוחת. בעוד משפחה, שהשתכרה עד 199 ל״י, שילמה 8.7 אחוזים מהכנסתה, הרי משפחה שהכנסתה עלתה על 700 ל״י, שילמה רק 4 אחוזים מהכנסתה כמסים עירוניים.

חלקם של המסים העקיפים, המוטלים על מוצרים ושירותים, מגיע כדי מחצית הכנסות הממשלה ממיסים בשנים האחרונות. אם־כי את המיסים העקיפים משלמים צרכנים, יצרנים, סוחרים וכו׳, הרי בסופו־של־דבר עולם מוטל כולו על הצרכנים והסוחרים מעבירים את המיסים העקיפים אל מחירי הסחורות והשירותים. המסים העקיפים הינם בעלי אופי רגרסיבי, שכן הם מוטלים על המוצרים ולא על ההכנסות. בייחוד מצטיינים באופיים הרגרסיבי מס הקנייה ובול הבטחון, המוטלים על שורה של מוצרים ושירותים חיוניים (להוציא מצרכי מזון חיוניים).

מס הקנייה, המוטל על מוצרי הלבשה והנעלה, על כלי בית וריהוט, היווה בשנת 1963/64 23.2 אחוזים מערכם של המוצרים, עליהם הוא מוטל. ואם כי מס זה הינו מס המוטל ישירות על הצרכנים, הוא גדל בקצב מהיר יותר מכלל המסים העקיפים. בשנים 1955־1966 גדל היקף המסים העקיפים מ־285 מיליון ל״י ל־1482 מיליון, או פי 5, ואילו היקף מס־הקנייה גדל באותה תקופה מ־36 ל־360 מיליון ל״י, או פי 10.[21]

בול בטחון הונהג בנובמבר 1956, מייד לאחר מלחמת־סיני, במטרה לגייס אמצעים למימון הוצאות המלחמה. תחילה נקבע, שמס זה ייגבה במשך שנה, אך תחולתו הוארכה בינתיים עד שנת 1970. בעוד מס־קנייה מוטל על מוצרים שונים, מוטל בול בטחון על שירותים חיוניים, כגון צריכת חשמל, שירותי טלפון, נסיעות והחזקת מקלטי רדיו. בול בטחון על צריכת החשמל הביתית הינו בשיעור של כ־15 אחוזים, ועל שירותי הטלפון — בשיעור של 20 אחוזים.

כמו שיעורי המסים העירוניים, כן גם שיעורי המסים העקיפים יורדים עם עליית ההכנסה. בשנת 1959/60 מצאו, כי לגבי משפחות שהכנסתן היתה עד 149 ל״י לחודש היוו המיסים העקיפים כ־22 אחוזים מההכנסה, לגבי משפחות שהכנסתן היתה 300—349 ל״י — 12 אחוזים, ולגבי משפחות שהכנסתן עלתה על 550 ל״י — 8 אחוזים מההכנסה.[22]

בכמה, אם־כן, מסתכמים תשלומי המסים השונים משכיר בשנת 1968? כדי למצוא זאת, נצא מן ההנחה, שעומס המסים העירוניים והעקיפים לא נשתנה במשך השנים האחרונות. מכאן, שהמסים העירוניים נוטלים כ־5 אחוזים מההכנסה והמיסים העקיפים (לגבי הכנסה בינונית) — 12 אחוזים.

כפי שראינו לעיל (לוח 30), הסתכמו המיסים הישירים והניכויים מהמש־

---

[21] ל.מ.ס., **ההכנסה וההוצאה הלאומית בישראל 1950—1962**, 1964, עמ׳ 82; בנק ישראל, **דו״ח 1967**, עמ׳ 154.

[22] **דו״ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל**, עמ׳ 221.

כורות ברוטו בכ־28 אחוזים. אם נוסיף לכך את המיסים העירוניים והעקיפים, יסתכמו הניכויים מהשכר לכל סוגי המיסים ב־45 אחוזים.

החישוב שהובא לעיל על עומס המיסים השונים אינו מדוייק, היות והוא מסיק ממשקלם של המיסים בסך ההכנסה על משקלם של המיסים בשכר, וכן משום שהוא יוצא מההנחה ששיעורי המס לא נשתנו. אך למרות אי־דיוק זה יכול השיעור של 45 אחוזים להצביע על מעמסת המיסים המוטלת על השכירים בישראל. כך מסתבר, כי המיסים לסוגיהם בולעים כמחצית משכרם של הפועל והפקיד, ומכל 100 ל״י שהם משתכרים, כ־45 ל״י מגיעות לקופות האוצר והרשויות המקומיות.

היקף הוצאות משפחת שכירים נקבע ע״י הכנסתה נטו לאחר תשלום המיסים הישירים. אך מבנה ההוצאות נקבע במידה רבה ע״י הרגלי הצריכה, המשתנים עם התפתחות הייצור.

לוח 32

מבנה ההוצאה החודשית הממוצעת של משפחת שכירים יהודים

	1956/57		1963/64	
	בל״י	באחוזים	בל״י	באחוזים
סך הכל ההוצאה לתצרוכת	247.9	100	546.8	100
מזון	122.1	49.2	205.0	37.0
הלבשה והנעלה	35.9	14.5	65.7	12.0
בריאות, חינוך ותרבות	30.9	12.5	92.7	17.0
החזקת הדירה ומשק הבית	10.2	4.1	20.4	3.8
סיגריות, תחבורה ושרותים אישיים	24.5	9.9	89.6	16.5
ריהוט וציוד לבית	14.5	5.9	62.2	11.4
מסי אירגון ותרומות	0.8	3.9	11.2	2.3

המקורות: ל.מ.ס., **סקרי הוצאות משפחה**, ירושלים, 1963; בנק ישראל, **דו״ח 1967**, עמ׳ 175.

מהשוואת מבנה ההוצאה החודשית של משפחת שכירים יהודים ב־1956/57 וב־1963/64 בולטת ירידת משקלן של ההוצאות למזון מ־49 אחוזים ל־37 אחוזים ועליית משקלן של ההוצאות לריהוט ולציוד מ־6 אחוזים ל־11 אחוזים ושל סיגריות, תחבורה ושירותים אישיים — מ־10 אחוזים ל־17 אחוזים. שינויים אלה במבנה הוצאות הצריכה נובעים הן מהתרחבות מעגל הצריכה כתוצאה מהגיאות הכלכלית והן מעליית מחיריהם של השירותים השונים במידה מהירה יותר ממחיריהם של המוצרים. מקובל לראות בירידת משקלו של המזון ובעליית משקלם של

הסעיפים האחרים אחד המדדים המצביעים על עליית רמת־החיים הממוצעת. ואכן, כבר עמדנו על כך לעיל, בעת הדיון על תנועת השכר הריאלי, כי בתקופה הנסקרת בלוח 32 היו תנאים לעליית ההכנסות, לעליית רמת־החיים.

אל המסקנות לעיל יש להוסיף הסתייגות בקשר לתחולת הנתונים. סקר הוצאות משפחת שכירים לא הקיף במדגמו את כל משפחות השכירים בישראל. ראשית, הסקר לא כלל את משפחות השכירים הערבים; שנית, הוא הקיף את משפחות השכירים היהודיים בערים הגדולות בלבד ולא הקיף את השכירים הגרים בישובי הפיתוח, בכפרים ובערים הקטנות. משום כך הוצאו, למעשה, ממסגרת הסקר דווקא שכבות השכירים הדלות יותר — הפועלים הערביים והפועלים בעיירות הפיתוח.

סקרי ההוצאה החודשית אינם כוללים את אחד המרכיבים העיקריים בהוצאתיה של משפחת שכירים עירוניים — ההוצאה לרכישת דירה. בניגוד למקובל בארצות קאפיטאליסטיות אחרות, דרות כ־60 אחוזים מהמשפחות בישראל בדירות בבעלותן, ולרכישת דירה מקדישות המשפחות חלק ניכר מחסכונותיהן ומהכנסותיהן. אולם, ל.מ.ס. איננה רואה בהוצאות לרכישת הדירה משום צריכה, אלא משום חיסכון, מאחר שתמורת הסכומים המושקעים למטרה זו מקבלת המשפחה לידה נכס. בהבחנה זו יש הגיון, אלא שגם אם רוכשת המשפחה נכס, הרי ההוצאות לקניית הדירה והתשלומים הקשורים בבעלות על הדירה הינם בגדר הוצאה לגבי המשפחה.

עול ההוצאות לרכישת דירה הלך והחמיר עם העלייה החדה במחירי הדירות בראשית שנות ה־60. העלייה במחירי הדירות נגרמה בעיקר כתוצאה מעליית מחירי הקרקע בעקבות ספסרות הקרקעות, אשר פרחה באותה תקופה. בשנים 1959—1963 עלו מחירי הקרקע בתל־אביב פי 5, בבת־ים—פי 13, בראשון לציון—פי 81. עליית מחירי הקרקע הביאה לייקור הדירות באזורים העירוניים. כך, למשל, עלה מחירה של דירה בת 3 חדרים בבת־ים פי 2.5 במשך השנים 1958—1964.

מחקר שהוקדש לשאלות התייקרות הקרקע קבע, כי כתוצאה מהתייקרות זו כ מ ח צ י ת מהאוכלוסייה מוציאה לדיור למעלה מהשיעור המאכסימלי הסביר, מאחר שהיא מוציאה למטרה זו למעלה מ־20 אחוזים מההכנסה הפנוייה, לאחר ניכוי ההוצאה המינימלית למזון.[23] מכאן שלהוצאות הגדלות לרכישת דירה היתה השפעה ניכרת על תקציביהן של משפחות השכירים, שרבות מהן נאלצו ליטול משכנתאות מכבידות לשנים רבות כדי לממש רכישה זו. רכישת הדירה ע״י השכירים הביאה עליהם הוצאה נוספת בדמות מס רכוש, ולגבי חלקם — גם בדמות דמי־חכירה.

---

[23] ש. זרהי, א. שסקין, משקל הקרקע בהוצאות הבנייה, הוצ׳ משרד השיכון, 1965.

ב) הקיטוב החברתי

העלייה המסויימת בשכר הריאלי וברמת־החיים של השכירים בתקופת הגיאות בסוף שנות ה־50 ובראשית שנות ה־60 לוותה בהעמקת הקיטוב החברתי בישראל, בהרחבת הפער בין רמת־החיים של השכירים ושל בעלי־ההון. תופעה זו הינה ביטוי לחוקיות ההתפתחות של המשטר הקאפיטאליסטי, האומרת, שהפועלים יכולים לשפר את מצבם רק אם הם משפרים פי כמה את מצבם של בעלי־ההון.

בחינה מספרית של הקיטוב החברתי נתקלת בקשיים, שכן הפירסומים בשטח זה הינם מגמתיים ביותר, ומטרתם לחפות על גידול הפער החברתי. אוסף של נתונים בשאלה זו מצוי בדו״ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל. אולם, אף חבר אותה ועדה, ח״כ ז. צור, מצא לנכון להסתייג מסיכומיה, מאחר שהיא אינה קושרת את התחלקות ההכנסה הלאומית עם הבעלות על הון, ואינה כוללת את ערך העסקים הפרטיים, שעה שהיא דנה בהתחלקות הרכוש.

אולם, היות והנתונים המובאים בדו״ח הוועדה הנ״ל הינם היחידים שהם בני־השוואה בשנים שונות, ננסה ללמוד מהם על הקיטוב החברתי בישראל.

לוח 33

התפלגות ההכנסות בקרב משפחות עירוניות ב־1954 וב־1963/64

(באחוזים)

	עשירונים של המשפחות									
	תחתון	שני	שלישי	רביעי	חמישי	שישי	שביעי	שמיני	תשיעי	עליון
סקר משפחות עירוניות 1954	2.5	4.5	6.3	7.6	8.7	9.5	10.4	12.5	15.3	22.7
סקר חסכון 1963/64	1.6	3.5	5.0	6.5	7.8	9.1	10.7	12.9	16.0	26.9

המקור: דו״ח הוועדה..., לוח 25.

סקרי החסכון, עליהם מבוססים ממצאי לוח 33, כוללים את כל האוכלוסייה היהודית בערים, אך אין הם כוללים את האוכלוסייה הכפרית ואת האוכלוסייה הערבית. מאחר ששכבות אלו הינן השכבות הדלות ביותר באוכלוסייה, ברור שתו־צאות סקרים אלה אינן יכולות לשקף את הקיטוב החברתי במלואו. אך גם מסקרי חסכון אלה רואים בבירור את העמקת הפער החברתי בישראל.

במשך השנים 1954—1963/64 ירד חלקם בהכנסה של ששת העשירונים הנמו־

כים מ־39.1 אחוזים מסך ההכנסה ל־33.5 אחוזים, ובמקביל עלה חלקם של ארבעת העשירונים העליונים מ־60.9 אחוזים ל־66.5 אחוזים מההכנסה. אם בשנת 1954 היתה הכנסת העשירון העליון גבוהה פי 9 מהכנסת העשירון התחתון של המשפחות העירוניות, הרי ב־1963/64 היתה הכנסתו גבוהה כבר כמעט פי 17. מכאן המסקנה, שבשנים 1954—1963/64 גדל אי־השוויון בחלוקת ההכנסות בקרב האוכלוסייה העירונית בישראל.

האוכלוסייה העירונית, אותה מקיפים סקרי החסכון, כוללת שכירים, עצמאיים, בעלי מקצועות חופשיים, מעבידים פנסיונרים ונתמכים. גידול אי־השוויון בחלוקת ההכנסות לגבי האוכלוסייה העירונית כולה אינו עונה, לכן, על השאלה, הכנסותיה של איזו שכבה עלו או ירדו במשך התקופה הנסקרת. הסקרים עצמם מבחינים בין שכירים לבין עצמאיים, כאשר השכירים הם כל אלה החיים על הכנסות משכר או מתשלומי פנסיה ותמיכה, ואילו העצמאיים הינם כל הייתר. חלוקה זו מקשה על הבחינה החברתית של גידול הקיטוב הכלכלי, שכן היא כוללת בקבוצת השכירים הן פועלים ופקידים, והן מנהלים ובעלי מקצועות חופשיים שכירים, ואילו בקבוצת העצמאיים נכללים הן בעלי עסקים קטנים ובעלי מלאכה והן מעבידים, בעלי־הון ובעלי מקצועות חופשיים העומדים ברשות עצמם.

כך, למשל, לפי הסקר של 1963/64 הקיפו שלושת העשירונים הנמוכים מבחינת ההכנסה של האוכלוסייה 28.7 אחוזים מהעצמאיים ולעומת זאת 21.9 אחוזים מהשכירים — כלומר, בקרב העשירונים הנמוכים נמצאים, יחסית, יותר רוכלים ובעלי מלאכה זעירים מאשר פועלים ועובדי שירותים.

ייתר־על־כן, המושג הכנסה, המשמש לצורכי הסקרים, כולל הכנסות מעבודה והכנסות מעסק, אך אינו כולל שורה של סוגי הכנסות של בעלי־הון כגון ריווחי הון, רווחי חברות בלתי־מחולקים, תשלום הוצאות ע״י חברות ועוד. לגבי בעלי־הון מהוות דווקא צורות אלו מקור הכנסה חשוב — אם לא החשוב ביותר — שכן הן מאפשרות להם להתחמק מתשלום מס־הכנסה או לפחות להקטין תשלום זה.

כדי להדגים את משמעות ההשמטה של סוגי ההכנסות שהוזכרו, כדאי להביא את הדוגמה הבאה: לפי סקרי החסכון, הרי ב־1964/65 בהשוואה ל־1963/64 גדלה הכנסתו הממוצעת ברוטו של בעל מקצוע חופשי עצמאי מ־9 אלפים ל״י ל־16 אלף ל״י, ואילו הכנסת מעביד של 4 עובדים ויותר נשארה במשך אותה תקופה ברמה של 20 אלף ל״י. נתונים אלה נראים בלתי־הגיוניים, שכן אם היו תנאים נוחים במשק, והודות להם הצליח בעל מקצוע חופשי עצמאי להגדיל את הכנסותיו ברוטו כמעט ב־80 אחוזים, הכיצד זה לא הצליחו המעבידים להגדיל את הכנסותיהם? תשובה על כך נמצא באותו דו״ח של הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית (עמ׳ 99):

„כדאי, אולי, לזכור בהקשר זה, כי קיים מעין גבול עליון להכנסות מרבית העצמאיים הנקבע ע״י שיעורי מס־הכנסה ליחידים ולחברות, ועקב האפשרות

לרשום כל עסק כחברה בע"מ. רק חלק מהעצמאיים, כגון בעלי מקצועות חופשיים, אינו יכול להשתמש באמצעי חוקי זה להקטנת סכום המס המוטל עליו".[24]

לפי סקרי החסכון נמצא אי־שוויון בחלוקת ההכנסות הן בקרב השכירים והן בקרב העצמאיים, אלא שבקרב העצמאיים אי־השוויון רב יותר. לפי סקרי החסכון 1957/58 ו־1963/64 היה הפער בהכנסות בין העשירון העליון והתחתון בקרב השכירים — 1:10, ואילו בקרב העצמאיים — 1:15. בעוד שמחציתם התחתונה של השכירים קיבלה 28.9 אחוזים מההכנסות ב־1957/58 ו־27.5 אחוזים מההכנסות ב־1963/64, קיבלה מחצית העצמאיים במקביל 24 ו־23.5 אחוזים מההכנסות.

*

אי־אפשר לדבר על הקיטוב החברתי מבלי לתאר, ולו בקצרה, את מצבן של השכבות בעלות ההכנסות הנמוכות ביותר — תושבי ערי ומושבי העולים, הקשי־שים ונתמכי הסעד והאוכלוסייה הערבית.

סקרי הוצאות משפחה, המקיפים משפחות שכירים עירוניים יהודיים, הצביעו על כך, שהכנסתן של המשפחות תושבות ערי הפיתוח (ערי העולים) נמוכות במידה ניכרת מממוצע ההכנסות. ב־1959/60 היתה הכנסתן של משפחות אלה 73 אחוזים מהממוצע הארצי, ובשנת 1963/64, אם־כי הכנסתן היחסית עלתה, היא בכל זאת עמדה על רמה של 84 אחוזים מהרמה הממוצעת של משפחות השכירים.[25]

תושבי ערי ועיירות הפיתוח סובלים מאבטלה, מעבודה עונתית, מהעדר תיעוש וממחסור בשירותים רפואיים ואחרים. למרות התוכניות המרובות של הממשלה, ניצב תיעושן של ערים ועיירות אלו על קביים. הממשלה מעניקה הקלות ותמיכות מרובות לבעלי־הון שיקימו מפעלים בערי הפיתוח, אך על כל 2 מפעלים שנפת־חים, נסגר אחד. בשנת 1967, למשל, נוספו בערי ועיירות הפיתוח 169 מפעלים, אך בה בשנה נסגרו 89 מפעלים. ומן הראוי לציין, שבשם מפעלים מכוּנות גם סנדלריה, המעסיקה פועל אחד, וקונדיטוריה המעסיקה 2 פועלים.

פרט לערי העולים הגדולות אשדוד, אשקלון ובאר־שבע, מוקמים בערי הפיתוח בדרך־כלל, מפעלים קטנים לעיבוד תוצרת חקלאית, למסגרות ולתפירה, מוסכים ומלטשות יהלומים. אחד הדברים המאפיינים את ערי הפיתוח הוא שכרם הנמוך של הפועלים בהשוואה לשכרם של הפועלים בתל־אביב ובערים אחרות.

במצב קשה במיוחד נמצאים תושבי מושבי העולים. מושבים אלה, שהוקמו ע"י הממשלה למען „פיזור האוכלוסייה", חסרים לרוב בסיס כלכלי לקיומם, ומש־פחות העולים המתגוררות בהן חיות בתנאי מצוקה. מושבי העולים סובלים מחוסר ריווחיות ומהכנסות נמוכות, ורבות מהמשפחות אינן מגיעות כיום אף להכנסה מינימלית של 350 ל"י לחודש, הכנסה הנמוכה במידה רבה מההכנסה הממוצעת

---

[24] דו"ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל, עמ' 80.
[25] שם, עמ' 151.

במשק הישראלי. היווצרות עודפי חקלאות וצימצום הייצור החקלאי בעקבות כך פגעו קשות דווקא במושבי העולים, שכן מבחינת רמתם הטכנית והמקצועית נופלים מושבים אלה הן מהמושבים הוותיקים והן מהקיבוצים והחוות הפרטיות.

המצב החמור של מושבי העולים הביא לכך, שרבים מראשי המשפחות יצאו לחפש עבודה מחוץ למושב — בערים ובעיירות הסמוכות, וכן במושבים ובמושבות הוותיקים. מצבם הפך ע"י כך למצבם הטיפוסי של בעלי משקים זעירים בארצות רבות, אשר מעבדים, אמנם, את חלקת־האדמה שברשותם בעזרת בני־משפחותיהם, אך יוצאים לחפש עבודה מחוץ למקומותיהם.

הרעת המצב הכלכלי במושבי העולים הביאה לקיטוב חברתי בתוך הכפרים עצמם, שעה שחלק מהמתיישבים השתלט על אדמות ואמצעי ייצור נוספים, ואילו חלק התרושש, ואת פרנסתו הינו מוצא מחוץ למושב. בעיית התעסוקה והקיטוב החברתי הביאו לעזיבות של מתיישבים, וכיום מצויים מושבי עולים המונים 30—40 משפחות בלבד.

אחד הביטויים למצבם החמור של מושבי העולים הוא מצב הדיור במקומות אלה. הבתים שנבנו בשנות ה־50 נסדקו במקרים רבים, היות וטיב הבנייה היה ירוד. במושבים אלה מצטופפות משפחות גדולות המונות 10 נפשות ומעלה בדירות שגודלן 42 מ"ר, ואשר השירותים שלהן נמצאים מחוץ לבית.

בבעיות קשות נתקלים בני הנוער ואלה המשתחררים משירותם בצבא. בני־הנוער סובלים מאבטלה ומרמת לימודים נמוכה, ואילו אלה המשתחררים משירותם הצבאי והרוצים להקים את ביתם במושב הוריהם, נתקלים בבעיית מכסת הקרקעות. לכל מושב ישנה מכסת קרקעות ובמידה והצעירים יקימו משק נפרד, פירושו של־דבר, שהתושבים יצטרכו לוותר על חלק ממיכסותיהם, ולכך אין הם מסכימים.

בין המשפחות הנמצאות בתחתית סולם ההכנסות נמצא הן משפחות של פועלים בלתי־מקצועיים ומובטלים והן משפחות של נתמכים. סקרים על אוכלוסיית הנתמכים, שנערכו ע"י ל.מ.ס. ב־1963 וב־1964, הקיפו כ־120 אלף משפחות — רובן המכריע יהודיות, שהן כ־20 אחוזים מכלל המשפחות היהודיות. בכלל זה נימנו 25 אלף משפחות שקיבלו תמיכה קבועה מלשכת הסעד, כ־16 אלף מוגבלים בכושר עבודה, 70 אלף קשישים שקיבלו קיצבת זיקנה או מענקי זיקנה, וכן כ־10 אלפים עובדים בלתי־מקצועיים, בחלקם מובטלים.

בשנת 1966 הקיפה אוכלוסיית הנזקקים כ־280 אלף נפש, שהיוו 10.5 אחוזים מכלל האוכלוסייה באותה שנה. בכלל זאת נימנו אז על אוכלוסיית הנזקקים 20 אלף משפחות של מובטלים, שהקיפו 78 אלף נפש, ו־25 אלף משפחות של מקרי סעד, שהקיפו כ־98 אלף נפש.

20 אחוזים אלה של המשפחות היהודיות, הנכללות באוכלוסיית הנתמכים, אינן נמנות ברובן על אוכלוסיית הסקרים הרגילה, שכן ראשיהן אינם שכירים ואינם מופיעים בכרטסת הנישומים. משום־כך, כאשר דובר לעיל על רמת־החיים הממוצעת וכו׳, הרי משפחות אלה לא נכללו בחישובי הממוצעים. ואכן, אין זה

מקרה, ש־ל.מ.ס. מעדיפה להוציא משפחות אלו מהסקרים הכלליים של הוצאות משפחה, ולערוך לגביהן סקרים נפרדים. כפי שנראה מלוח 33, עשוייה היתה הוספתן של משפחות הנתמכים להוריד במידה ניכרת את ממוצע ההכנסות בארץ.

לוח 34

הכנסה חודשית למשפחה ולנפש של משפחות נתמכים ושכירים

	נתמכים (1964)	מקבלי קצבת זיקנה (1963)	פועלים בלתי־מקצועיים (1963)	מוגבלים (1963)	שכירים עירוניים (1963)
הכנסה למשפחה בל״י	240	337	258	234	636
הכנסה לנפש בל״י	48	120	51	62	163
הכנסה לנפש — מדד	29	74	31	38	100

המקור: דו״ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל, לוח 67.

רמת ההכנסות למשפחה ולנפש בקרב הנתמכים היתה נמוכה במידה ניכרת מרמת הכנסותיהם של כלל השכירים. מסתבר, כי הכנסתן לנפש של משפחות הנתמכים, הפועלים הבלתי־מקצועיים והמוגבלים היתה שליש בלבד מהכנסתן לנפש של משפחות השכירים העירוניים. בין הנתמכים, המקבלים סיוע מלשכת הסעד רב מספרם של המובטלים המלאים והחלקיים. בסקר שנערך ב־1961 נמצא, כי רק 17 אחוזים מהנתמכים עבדו עבודה מלאה באותה שנה, ועוד 23 אחוזים הועסקו בעבודות דחק ובעבודות למוגבלים.

הכנסת המשפחות השרויות בעוני נמוכה לא רק מרמת ההכנסות הממוצעות של השכירים, אלא גם ממינימום הקיום, כפי שנקבע על־ידי ועדת ד״ר י. כ״ץ. ועדת כ״ץ קבעה, כי במחירי 1966 זקוקה משפחה נתמכת בת 4 נפשות להכנסה חודשית מינימלית של 264 ל״י, ואילו משפחה נתמכת בת שתי נפשות — להכנסה מינימלית של 150 ל״י. הכנסה מינימלית זו נקבעה על פי חישוב מדוקדק של קלוריות וחלבונים, והיא מקציבה סכומים פעוטים ביותר לדיור, חינוך, בריאות ובידור. מכאן שניתן לכנות הכנסה מינימלית זו בשם סף הרעב.

הנתונים לגבי הכנסות המשפחות הנזקקות ב־1966 מלמדים, כי הכנסתן של משפחות אלו היתה נמוכה ממינימום הקיום שצויין לעיל. ועדת כ״ץ המליצה להעלות את הקיצבות והמענקים למשפחות החיות בעוני עד למינימום הקיום וקבעה, כי לשם כך יש להגדיל את תקציב משרד הסעד ב־55 אחוזים או ב־26 מיליון ל״י בקירוב.

אולם בגלל ההוצאות הצבאיות רבות־ההיקף ב־1967 וב־1968 לא הוגשמו המלצות ועדת כ״ץ, ורבבות משפחות ממשיכות להתקיים על רמת הכנסות, שהינה נמוכה ממינימום הקיום.

אוכלוסיית הנתמכים מורכבת רובה ככולה ממשפחות עולים שעלו מארצות אסיה ואפריקה, ואשר לא נקלטו במשק הישראלי הן בשל חוסר השכלה ומיומנות והן בשל חוסר דאגה ממשלתית מספקת להעסקתם היצרנית.

כפי שאנו רואים, אוכלוסיית הנתמכים, המורכבת רובה ככולה מעולים חדשים, חיה בתנאים הגרועים במידה רבה מתנאי החיים של העובדים השכירים. קודם־לכן הצבענו גם על מצבם הקשה של מושבי העולים, שאף אוכלוסייתם מורכבת מעולים חדשים. אפשר להוסיף לכך, שגם מרבית תושבי שכונות העוני בערים הינם עולים חדשים, החיים בצפיפות רבה ובתנאים גרועים. מתיאור זה ניתן להסיק את המסקנה, שהקליטה הכלכלית של העולים החדשים נתקלה בקשיים רבים, וכי משפחות עולים רבות נמצאות במצב של שפל כלכלי גם בתקופות של גיאות משקית, ועל־אחת־כמה־וכמה בתקופות של משבר כלכלי.

ואם הצבענו בפרקים קודמים על ההתעשרות המהירה של הבנקאים, התעשיינים וייתר בעלי־ההון וכן על ריווחיהן של החברות הזרות, הרי מצבם של אותם 20 אחוזים מהמשפחות היהודיות הינו צידה השני של אותה התפתחות כלכלית וחברתית.

6. מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית

מחקרים מועטים הוקדשו עד כה לשאלת מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל. אך גם ממחקרים אלה וגם מהנתונים הסטטיסטיים המצומצמים המצויים ביחס אליה ניתן להסיק, כי מבחינת תעסוקתה ורמת־חייה שייכת האוכלוסייה הערבית בישראל, רובה ככולה, לשכבה בעלת ההכנסות הנמוכות מן הממוצע הארצי.

האוכלוסייה הערבית בישראל מנתה בסוף שנת 1967 כ־324 אלף נפש, שהם כ־12 אחוזים מכלל אוכלוסיית ישראל. האוכלוסייה הערבית מצטיינת בגילה הצעיר ובמשקלם הגבוה של הילדים. בשנת 1966 היוו הילדים עד גיל 14 50 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית לעומת 31 אחוזים בקרב האוכלוסייה היהודית.[26] כוח־העבודה הערבי (מועסקים ומובטלים) מנה בשנת 1967 כ־74 אלף איש, שהם 45 אחוזים מכלל האוכלוסייה הערבית בגיל 14 ומעלה. שיעור השתתפות זה בכוח־העבודה היה נמוך משיעור ההשתתפות בקרב האוכלוסייה היהודית, שהגיע באותה שנה ל־51 אחוזים. בין הגברים, שיעור ההשתתפות באוכלוסייה הערבית גבוה יותר — 80 אחוזים בהשוואה ל־71 אחוזים בין הגברים באוכלוסייה היהודית. לעומת זאת, שיעור השתתפותן של הנשים הערביות בכוח־העבודה מגיע

[26] ל.מ.ס., **שנתון סטטיסטי 1968**, עמ׳ 18, 37, 38.

רק ל־10 אחוזים בהשוואה ל־31 אחוזים בקרב הנשים היהודיות.[27] שיעור ההשתתפות הגבוה בקרב הגברים הערביים נובע הן ממשקלם הנמוך יחסית של הלומדים בגיל 14 ומעלה והן מהעובדה שהם אינם חייבים בשירות צבאי (להוציא את הדרוזים). שיעור ההשתתפות הנמוך של הנשים הערביות נובע מהמיגבלות הקיימות להתפתחות האוכלוסייה הערבית בכלל, מהעובדה שנשים רבות עובדות במשקן בכפר, מרמת־השכלתן הנמוכה ומריבוי הילדים במשפחה.

באלו ענפים עובדים כ־67 אלף הגברים הערביים? מלוח 35 רואים אנו, כי מרבית המועסקים הערביים עובדים בחקלאות וכן בבנייה ובתעשייה. בשנת 1967 היה משקל המועסקים בבנייה ובתעשייה (34.6 אחוזים) נמוך ממשקל העובדים בחקלאות (38.9 אחוזים). השוואת חלוקת הגברים המועסקים הערבים והיהודים ב־1967 מגלה, כי קיימים הבדלים ניכרים ביניהם: יחסית למועסקים היהודיים נמוך חלקם של המועסקים הערביים במידה ניכרת בתעשייה, בשירותים הציבוריים ובמסחר ובנקאות, ולעומת זאת, גבוה חלקם של המועסקים הערביים בחקלאות, בבנייה ובשירותים האישיים. במלים אחרות, חלק ניכר מהמועסקים הערביים מרוכז בענפים המצויינים במשקלן הגבוה של עבודת הכפיים והעבודה הפשוטה. לעומת זאת, נמוך משקלם של המועסקים הערביים בענפים המצטיינים ברמת־השכלה גבוהה וברמה מקצועית, כגון שירותים ציבוריים, חשמל ומים ותעשייה.

לוח 35

החלוקה הענפית של גברים מועסקים (ערבים ויהודים)
(באחוזים)

	ערבים			יהודים
	1961	1963	1967	1967
סך־הכל	100.0	100.0	100.0	100.0
חקלאות	41.5	34.9	38.9	11.3
תעשייה ומלאכה	17.9	17.8	16.6	28.8
בנייה	16.1	25.6	18.0	9.5
חשמל ומים	0.9	0.9	1.4	3.0
מסחר, בנקאות וביטוח	7.2	6.4	8.5	13.2
תחבורה וקשר	4.6	5.0	6.3	9.6
שירותים ציבוריים	8.6	6.6	7.5	19.0
שירותים אישיים	3.2	2.8	2.8	4.6

מקורות: י. בן־פורת, **כוח העבודה הערבי בישראל**, ירושלים 1966, עמ' 30; ל.מ.ס., **שנתון 1968**, עמ' 259, 262.

[27] שם, עמ' 257, 259.

מבנה התעסוקה בקרב הערבים שונה מהמבנה בקרב היהודים בגלל מדיניות האפלייה ביחס לעובדים הערביים. בפני הפועלים והנוער הערביים סגורים מפעלי תעשייה רבים, ובעיקר הגדולים שביניהם, וכתוצאה מכך נמוכה מיומנותם של הפועלים הערביים והם נאלצים לעבוד בבתי־מלאכה ובשירותים שונים. העובדה, שביישובים הערביים קיים חינוך מקצועי מצומצם בלבד גורמת לכך, שהצעירים הערביים יוצאים לרוב לחפש עבודה ללא הכשרה מקצועית מוקדמת.

בפני מחפשי־העבודה הערביים, ובכלל זאת גם בפני בעלי ההשכלה התיכו־נית והגבוהה ביניהם, נעולים, למעשה, השערים של המנגנון הממלכתי וההסתדרותי, הבנקים והחברות הפיננסיות השונות. משקלם של הערבים בשירות המדינה הינו כאחוז אחד בלבד, בעוד שמשקלם בכלל האוכלוסייה מגיע ל־12 אחוזים. בנאומו בכנסת במאי 1966, מסר י. חזן (ממנהיגי מפ"ם), כי בין אלפיים הפקידים הבכי־רים מצויים 10 ערבים. לגבי העובדים הערביים מופעל בייתר־שאת הטרור הפוליטי, הבא לידי ביטוי בפיטוריהם של מורים ערביים, שהשקפותיהם הפוליטיות אינן לרוחו של משרד־החינוך.

מאחר שמפעלי התעשייה הגדולים סגורים, ברובם, בפני עובדים ערביים, ומאחר שקשה ביותר אף למשכילים ביניהם למצוא עבודה כמורים או פקידים, התוצאה היא שהצעירים הערביים נאלצים לעבוד בעיקר בחקלאות, בבניין ובשי־רותים שונים כגון: מסעדות, תחנות דלק, סבלות ועוד. אין זה נדיר למצוא צעיר ערבי בוגר בית־ספר תיכון העובד כגנן או כפועל בניין.

הגירסה הרשמית היא, שהסיבה העיקרית למבנה הנוכחי של המועסקים הער־ביים נעוצה ברמת־השכלתם. גירסה רשמית זו אינה עומדת במבחן המציאות, שכן משקל העובדים הערביים נמוך גם בתעשייה, ששם אבן־הבוחן העיקרית איננה השכלה פורמלית, אלא התמחות מקצועית. ייתר־על־כן, גם רמת־ההשכלה מושפעת במידה רבה ממדיניות האפלייה, הבאה לידי ביטוי במיעוט בתי־הספר התיכוניים וברמתם הנמוכה.

השוואת החלוקה הענפית של המועסקים הערבים בשנים שונות מגלה התפת־חות בלתי־אחידה: בעוד שבין השנים 1961 ו־1963 ירד משקל המועסקים בחק־לאות ועלה משקל המועסקים בבנייה, הרי בין השנים 1963 ו־1967 עלה משקל המועסקים בחקלאות וירד משקל המועסקים בבנייה ואף בתעשייה. המפתח לפתרון קושייה זו טמון בהבדל שבין המצב הכלכלי ב־1963 וב־1966. בשנת 1963 היה מצב של גיאות שהגדיל את הביקוש לעובדים, ואיפשר לגברים ערבים למצוא תעסוקה מחוץ לכפרם בעיקר בבנייה אך גם בתעשייה. לעומת זאת, היתה שנת 1967 (בעיקר מחציתה הראשונה) שנת משבר כלכלי, שפגע בעיקר בבנייה, והפועלים הערביים היו הראשונים שפוטרו מעבודתם, ונאלצו לחזור לכפרים.

חלק מאלה שאיבדו את מקומות עבודתם בבנייה ואף בתעשייה הפכו למוב־טלים וחלק ניסה למצוא את פרנסתו בחקלאות. וכך, אם בשנת 1967 הגיע מספר

המובטלים ל־9.7 אחוזים מכוח־העבודה היהודי, הרי בין הערבים הגיע מספר המובטלים ל־17.7 אחוזים (וזאת לפי הנתונים הרשמיים).[28]

אחת התופעות המאפיינות את מצב הפועלים הערביים היא תופעת הניידות — עבודת הפועלים מחוץ למקומות מגוריהם. האוכלוסייה הערבית בישראל הינה ברובה אוכלוסייה כפרית. בשנת 1967 חיו בכפר 57 אחוזים מהתושבים הערבים לעומת 11 אחוזים בלבד מהאוכלוסייה היהודית. אך רבים הם הפועלים הערביים העובדים או מחפשים עבודה במושבים או בערים הרחק ממקומות־מגוריהם. הפו־עלים הערביים הניידים מהווים כמחצית המועסקים הערביים ומספרם עלה מ־24 אלף בשנת 1961 ל־31 אלף בשנת 1966. פועלים ניידים אלה עובדים כשכירים בחקלאות, בבנייה, בשירותים (מסעדות, מכבסות) ובתעשייה (בעיקר במפעלי מלאכה), וזאת מאחר שהם מחפשים תעסוקה לא רק בערים אלא גם ביישובים החקלאיים היהודיים.

מה מקורה של תופעת הניידות? לתופעה זו שני גורמים עיקריים. הגורם האחד הוא, עירעור בסיסה הכלכלי של החקלאות הערבית. הממשלה מנהלת במשך כל השנים מדיניות של הפקעת אדמות מידי התושבים הערביים. באמצעות מערכת של חוקים, לפיהם הוגדרו חלק מהערבים תושבי ישראל כנפקדים, הופקעו כ־300 אלף דונם. נוסף לכך הופקעו קרקעות תמורת פיצויים נמוכים בהסתמך על נימו־קים שונים, כגון בטחון, פיתוח, שטחי אימונים וכו׳. בסך־הכל מעריכים, כי במשך שנות קיומה של מדינת ישראל הופקעו 650 אלף דונם — קרקע שהיתה בבעלות ערבית. הפקעת האדמות הביאה לירידה תלולה בשטחים המעובדים שברשות הכפרים והפכה פלאחים רבים למחוסרי קרקע, או לבעלי חלקת קרקע זעירה, שאיננה מספיקה לקיום.

את הירידה בשטח המעובד ניתן היה לפצות, בצורה חלקית לפחות, ע״י העלאת פריון העבודה — על־ידי מעבר לענפים אחרים ולשיטות עבודה מודרניות באמצעות ציוד טכני. אולם לשם־כך נחוצה היתה תמיכה ממשלתית בצורת הלוואות, התקנת מערכת השקייה והספקת מכונות וציוד, לה לא זכתה החקלאות הערבית בשנת 1967/68 היה השטח המושקה כמחצית השטח המעובד במשק היהודי. אך רק כ־5 אחוזים מהשטח המעובד במשק הערבי.[29]

כתוצאה מרמת הייצור הירודה נמוכה רמת התפוקה במשק החקלאי הערבי. בשנת 1961/62 היתה התפוקה לדונם בחקלאות הערבית 54 ל״י לעומת 249 ל״י בחקלאות היהודית ואילו התפוקה למועסק היתה 1127 ל״י בחקלאות הערבית בהשוואה ל־7572 ל״י בזו היהודית.[30]

הפקעת האדמות, מחד, ורמת הייצור הנמוכה, מאידך, הגדילו את המצוקה

---

[28] ל.מ.ס., שנתון 1968, עמ׳ 250, 257.

[29] שם, עמ׳ 313.

[30] י. בן־פורת, כוח־העבודה הערבי בישראל, עמ׳ 43.

והאבטלה בכפרים הערביים והכריחו חלק ניכר מתושביהם לתור אחר עבודה במקומות יישוב אחרים.

ציינו לעיל, כי מרבית הפועלים הערביים מועסקים בחקלאות ובבנייה בשי־רותים אישיים ובתעשייה. הרכב תעסוקה זה כשלעצמו כבר מביא לרמת הכנסות נמוכה יותר של הפועל הערבי בהשוואה לפועל היהודי. גם לגבי הפלאחים הער־ביים הנשארים בכפרים נכונה ההנחה, שהכנסותיהם נמוכות יותר, וזאת בעקבות רמת הייצור וההכנסה הנמוכה בכפר הערבי.

סקרי ההכנסות וההוצאות הנערכים ע״י ל.מ.ס. מקיפים רק את האוכלוסייה היהודית, ואילו סקרים נפרדים לגבי האוכלוסייה הערבית אינם נערכים על־ידה. לפי סקר הכנסות נישומים 1960/61 הגיעה ההכנסה השנתית הממוצעת של מפרנס ערבי ל־55 אחוזים מהכנסתו של המפרנס היהודי.[31]

על מצבו של הפועל הערבי בעשור הראשון כתב המזרחן אהרון כהן: „ממשי־כים לקיים למעשה הפלייה בשכר ובתנאים הסוציאליים אפילו בעבודה שווה. אם בעבודות מסויימות, מועטות הושווה שכרם של פועלים יהודים וערבים העוב־דים עבודה שווה, קופח הפועל הערבי לעתים קרובות בדירוג המקצועי".[32]

הפועלים הערביים הבלתי־מאורגנים (וכאלה רבים) אינם חברים בקרנות ביטוח, ולכן אינם משלמים המעבידים עבורם את התשלומים הנילווים. נוסף לכך, בשורה של מקומות עבודה נאלץ הפועל הערבי לעבוד 9־10 שעות ביום, משום שאחרת המעביד אינו מוכן להעסיקו.

במצב קשה ביותר נמצא הנוער הערבי. לא כל הנערים והנערות הערביים מסיימים אף את בית־הספר העממי. בשנת 1965/66 (תשכ"ו) למדו בכיתות ח׳ 96 אחוזים מבני 13 ביישוב היהודי ורק 43 אחוזים מבני 13 ביישוב הערבי. אך גם אלה הזוכים לסיים את בית־הספר העממי יוצאים עם מטען ידיעות מצומצם כתוצאה מרמת־הלמודים הנמוכה, שמקורה בכוח הוראה בלתי־מתאים, בהעדר ספרי לימוד מתאימים ותנאי לימוד נוחים. בשנת 1966/67, למשל, כמחצית מהמו־רים בבתי־הספר היסודיים הערביים היו בלתי־מוסמכים.

מרבית הנוער הערבי בגיל 14 יוצאת לשוק העבודה. בגילאי 14—17 מגיע מספרם של הלומדים בחינוך העל־יסודי ל־15 אחוזים בקרב הערבים לעומת כ־60 אחוזים בקרב היהודים. מספרם הנמוך של התלמידים הערביים בבתי־הספר התיכוניים נובע הן ממחסור בבתי־ספר תיכוניים בכפרים וממצבן הכלכלי של המשפחות הערביות, והן מהעדר פרספקטיבה לגבי בוגרי התיכון הערביים. למעשה, חסומות בפניהם הדרכים לעבודה משרדית במוסדות ציבוריים ופרטיים וכן לחינוך הגבוה: לטכניון כמעט ואין מקבלים תלמידים ערביים, ואילו ללמוד באוניברסיט־אות, מעטים הם המגיעים.

---

31 שם, עמ׳ 75.

32 א. כהן, **ישראל והעולם הערבי**, 1964, עמ׳ 530.

מתוך כ־27 אלף סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה ב־1966/67 הגיע מספר הסטודנטים הערביים ל־400 בקירוב, או ל־1.5 אחוז מכלל הסטודנטים.

בהשוותו את מצב ההשכלה בקרב האוכלוסייה הערבית בארץ ובארצות ערב הגיע אף י. בן פורת למסקנה, כי „בתחום ההשכלה התיכונית והגבוהה נעשה בארצות ערב יותר מאשר בקרב ערביי ישראל...״ [33]

הנוער הערבי היוצא לחפש עבודה בערים מוצא בחלקו תעסוקה בבנייה, אך לעתים קרובות הוא עובד בשירותים שונים, בחנויות, במסעדות, במכבסות וכו׳. רק חלק מהנוער זוכה ללימוד מקצוע, וזאת מאחר שחלק קטן ממנו בלבד נקלט בתעשייה ובמלאכה.

מכל הנאמר לעיל מצטיירת תמונה, אם־כי לא שלמה, של מצב האוכלוסייה הערבית בישראל. ברור, שבמשך השנים חלו שינויים בצריכתה של האוכלוסייה הערבית וזאת בעקבות השינויים שחלו ברמת הצריכה הכללית בישראל. אולם, לפי כל המדדים וכל ההשוואות נמוכה רמת־החיים ורמת־הצריכה ביישובים הער־ביים בהשוואה ליישובים היהודיים. רק 30 אחוזים מהכפרים הערביים מצויידים בטלפון וקשורים לרשת החשמל הארצית. יהיה זה נכון לומר, כי הפועלים והפלא־חים הערביים משתייכים לחלק היותר מנוצל והיותר מקופח של האוכלוסייה בישראל. לכך יש להוסיף את הביטויים האדמיניסטרטיביים והפוליטיים של האפ־לייה הלאומית, הקיימים גם לאחר ביטול מנגנון המימשל הצבאי והעברת סמכו־יותיו למשטרה. הכוונה לשיטת צווי הריתוק וההתייצבות במשטרה ול„רשימות השחורות״, הכוללות את אלה שהשקפותיהם הפוליטיות אינן לרוח השלטונות.

7. מאבק הפועלים וייתר השכירים להגנת זכויותיהם ולשיפור תנאי עבודתם

גידול מספרם ומשקלם של השכירים במשק הישראלי, מחד, והתקפות על זכויותיהם ורמת־חייהם, מאידך, הביאו לעליית מאבקם, לצירוף שכבות חדשות למאבק המעמדי.

בתנועת השביתות, שהן נשק המאבק העיקרי של הפועלים וייתר השכירים, ניתן לראות עליות וירידות, אך באופן כללי ניתן לומר, כי ניכרת עליה בהיקפן ובמספרן. מבחינת מספר השביתות היה השיא ב־1965 ו־1966, ואילו מבחינת ימי העבודה שאבדו — כלומר מבחינת אורכן של השביתות — היה השיא בשנת 1962. שיא זה הושג ב־1962, אף כי הסטטיסטיקה הרשמית לא כללה בחישוביה באותה שנה 4 שביתות ארציות בנות שעה אחת, שהקיפו כ־100 אלף פועלים.

תנועת השביתות לא חדלה גם בשנות המלחמה 1956 ו־1967, וזאת למרות התעמולה הרשמית בדבר הנזק, כביכול, שגורמות השביתות לבטחון המדינה. בין השביתות היו כאלה שכתבו דף מפואר בתולדות מעמד הפועלים הישראלי.

[33] י. בן־פורת, שם, עמ׳ 19.

לוח 36

השביתות, השובתים וימי העבודה שאבדו בשנים 1949—1967 *

השנה	שביתות	שובתים (באלפים)	ימי עבודה שאבדו (באלפים)	השנה	שביתות	שובתים (באלפים)	ימי עבודה שאבדו (באלפים)
1949	53	5	57	1959	51	6	31
1950	72	9	55	1960	135	14	49
1951	76	10	114	1961	128	27	141
1952	94	14	58	1962	146	38	243
1953	84	9	35	1963	127	87	129
1954	82	12	72	1964	138	48	102
1955	87	10	54	1965	288	90	208
1956	74	11	113	1966	282	87	156
1957	59	4	166	1967	142	25	58
1958	48	6	88				

מקורות: ל.מ.ס., **שנתון סטטיסטי 1965**, עמ' 336; **שנתון 1967**, עמ' 291; בנק ישראל, **דו"ח 1967**, עמ' 230.

כאלו היו שביתת הימאים ב־1951, שדוכאה בכוח וראשיה גויסו לצבא, שביתת פועלי אתא ב־1957, שביתת הרעב של סוורי הנמל באשדוד, שביתת 40 אלף עובדי המדינה ב־1962, ועוד.

השביתות מאורגנות, ברוב המקרים, למרות התנגדותה של הנהגת ההסתדרות ופעיליה במועצות־הפועלים. הנהגת ההסתדרות הכניסה למילון יחסי העבודה את המושג „שביתה פראית", כלומר — שביתה שלא זכתה לאישור מלמעלה. בשנת 1960 היו רבע מהשביתות „פראיות", אך בשנים לאחר־מכן אף עלה מספרן: בשנת 1962 כונו 60 אחוזים מהשביתות בשם „פראיות". אף בשנים האחרונות (1966 ו־1967) הגיע מספר השביתות „הפראיות" למחצית מכלל השביתות.

התנכרותה של הנהגת ההסתדרות למאבקם של העובדים ונסיונה לכפות עליהם השלמה עם המצב ואף בוררות חובה הולידו צורך בהתארגנות שתסייע

---

* בכלל השביתות עד 1959 נלקחו בחשבון רק אותן שביתות, שארכו יום ומעלה. החל מ־1960 נלקחו בחשבון גם שביתות שארכו פחות מיום אך יותר משעתיים. הנתונים כוללים גם השבתות, אך מאחר שמספרן מועט, אין הן משפיעות על ההשוואה בין שנים שונות.

לפועלים בארגון מאבקם. וכך קמו בראשית שנות ה־60 ועדי הפעולה, שלזכותם יש לזקוף את השביתות הארציות נגד המדיניות הכלכלית והפיחות בשנת 1962, וכן מאבקים אחרים.

בין השובתים נמצא הן פועלים והן פקידים ובעלי מקצועות חופשיים. עובדי השירותים כפועלים יצאו למאבק נגד ירידת שכרם הריאלי בעקבות עליית־המחירים ולמען שיפור תנאי עבודתם. כך היינו עדים לשביתות של מורים, מהנ־דסים, פקידי דואר, דוורים, פקידי מס־הכנסה ועוד. אולם כאן מן הראוי לציין, שמאבקיהם של הפועלים ושל הפקידים ובעלי המקצועות החופשיים מתנהלים בנפרד. כאשר נערכו השביתות הארציות של הפועלים, לא הצטרפו אליהם ייתר השכירים, אף כי שביתות אלה נשאו אופי כללי וכוונו נגד המדיניות הכלכלית של הממשלה.

במרכז תביעות הפועלים ועובדי השירותים עומדת שאלת השכר והתשלו־מים הנילווים: למען מילוי תביעה בשטח השכר הוכרזו 50—75 אחוזים מהשבי־תות. תביעות אחרות, שבגללן הוכרזו שביתות, היו הלנת שכר, פיטורים ואי־הכרה בארגון המקומי של הפועלים.

ההסתדרות הכללית הינה הארגון האיגוד־מקצועי המקיף והגדול בישראל. בשנת 1967 הגיע מספר חברי ההסתדרות ל־686 אלף איש, מהם 480 אלף גברים, וזאת מתוך סך־הכל של כ־930 אלף שהיו שייכים באותה שנה לכוח־העבודה האזרחי. שני אירגוני עובדים דתיים — הסתדרות הפועל המזרחי והסתדרות פועלי אגודת ישראל — הצטרפו להסתדרות באמצע שנות ה־50, ואילו הסתדרות העובדים הלאומית הקימה סיעה משלה (סיעת „תכלת לבן״) בהסתדרות הכללית.

ההסתדרות מקיפה הן פועלים והן פקידים, אנשי מקצועות חופשיים, בעלי־מלאכה ומעבידים קטנים, חברי קיבוצים ועקרות־בית. יחד עם זאת, קיימים בארץ מספר אירגונים נפרדים של בעלי מקצועות חופשיים כגון אגודת האינג׳י־נרים והארכיטקטים, ההסתדרות הרפואית ואגודת העתונאים. ההסתדרות כוללת 30 איגודים מקצועיים שהגדולים ביניהם הם אגודת פועלי המתכת, אגודת פועלי הבניין, אגודת פועלי הטכסטיל והסתדרות הפקידים.

עמדנו לעיל על תפקידה המשקי של ההסתדרות ועל מהות חברת־העובדים. הראנו, כי המשק ההסתדרותי הינו חלק מהמשק הקאפיטאליסטי הישראלי וכי הוא קשור הדוקות עם ההון הזר. ההרכב הרבגוני של ההסתדרות מן הבחינה המעמדית, מוסדותיה המשקיים והשקפת־העולם הרפורמיסטית של הנהגתה — כל אלה הביאו לכך שההסתדרות הכללית איננה איגוד מקצועי רגיל. „...כיוון שהסתדרות העובדים הכללית היא חזקה ובעלת השפעה גדולה בתחומי חיים שונים — כמו המשטר ופיתוח המשק — אין היא פועלת כאיגוד מקצועי טיפוסי, אלא בעיקר ממלאה תפקיד מרכזי חשוב בכל המתרחש במערכת יחסי־העבודה.״ [34]

---

[34] ג׳ י. טאב, ג. שעל, י. עמי, יחסי העבודה בישראל, עמ׳ 238—239.

אחד הביטויים לתפקידה המרסן של ההסתדרות הוא באי־מתן אישור למה שמכונה שביתות „פראיות". ביטוי אחר לתפקידה זה הוא מערכת ההסכמים שנחתמו בין ההסתדרות לבין התאחדות בעלי התעשייה.

בשנת 1957 נכללו בהסכמי העבודה הקיבוציים רשימות של יושבי־ראש מוסכמים לוועדות בוררים, בהתאם לנטייתה של הנהגת ההסתדרות להעביר את הסדר סיכסוכי־העבודה לבוררות. ב־1962 נחתם תקנון עבודה כללי לענפי התעשייה, הקובע את חובות העובד כלפי המעביד והמתיר למעביד להטיל קנס ואף להעניש את העובד עד לפיטוריו בגלל „חוסר משמעת".

בינואר 1967 נחתם הסכם נוסף להסדר יחסי העבודה בתעשייה, אשר כלל לראשונה סעיף בדבר חובת־הודעה מוקדמת של 14 יום במקרה של כוונת העובדים להכריז על שביתה בבוא המועד לחידוש ההסכמים הקיבוציים, וכן סעיף האוסר על שביתות (כולל שביתות האטה) בעוד הסכמי־העבודה בתוקפם. נוסף לכך, כלל ההסכם החדש סעיף המתיר למעבידים לפטר עובדים כראות עיניהם ולפי „צורכי המפעל".

נוסף למערכת ההסכמים האנטי־פועליים, להם נתנה הנהגת ההסתדרות את ידה, הסכימה, למעשה, הנהגה זו לבטל את תוספת־היוקר בשנים האחרונות, ולהחליפה במענק התייקרות למשפחות בעלות הכנסה נמוכה.

השפעה מכרעת בתחום יחסי העבודה יש גם לממשלה. במסגרת משרד־העבודה פועלת מחלקה ליחסי עבודה, אשר מתווכת ובוררת בסיכסוכי־עבודה על בסיס חוק יישוב סיכסוכי עבודה 1957. בהתאם לפרקטיקה של הארצות הקא־פיטאליסטיות נוהגת גם הממשלה בישראל, מצד אחד, לחוקק חוקים המקנים מסגרת משפטית לנוהלי עבודה והמגינים על זכויות מסויימות של העובדים, כמו למשל חוק עבודת הנוער 1953, חוק עבודת נשים 1954, חוק הסכמים קיבוציים 1957, ועוד. מצד שני פועלת הממשלה להגבלת זכות המאבק של הפועלים ע"י כפיית בוררות, איסור שביתות בשירותים חיוניים והחוק לצינון שביתות, המטיל חובת הודעה מוקדמת של 14 יום על שביתה או השבתה, שנמצא כעת על שולחנה של הכנסת.

סיכום: הדרך לעצמאות כלכלית

המשק הישראלי התפתח במשך 20 שנות קיום המדינה כמשק קאפיטאליסטי מובהק, כחולייה במשק הקאפיטאליסטי העולמי. מבחינת מעמדו נמצא המשק הישראלי בתלות גוברת בהון הזר, במעצמות מייצאות ההון, וקודם־כל בארצות־הברית. תלות זו פירושה השתלטות ההון הזר על המשק הישראלי, ובעיקר על ענפי התעשייה והפיננסים, גידול החוב החיצוני של המדינה וגרעון כרוני במאזן התשלומים.

התלות של המשק הישראלי הולכת בד בבד עם מיליטאריזציה גדלה של הכלכלה, עם גידול משקלן של ההוצאות הצבאיות, עם פיתוח נרחב של התעשייה הצבאית, עם הקצאת מקורות גדלים והולכים לצרכים צבאיים. מירוץ הזיון נובע מהמדיניות התוקפנית שמנהלת ממשלת ישראל, מגישתה היסודית לשאלות הסיכ־סוך הישראלי־הערבי, מעמידתה הברורה לצד המעצמות האימפריאליסטיות במאבק העולמי הנטוש כיום בין שתי השיטות החברתיות, הסוציאליסטית והקאפי־טאליסטית. כדי לממש את מדיניותה זו חייבת ממשלת ישראל לעשות צעדים ברו־רים בכיוון של השתלבות־ייתר במשק הקאפיטאליסטי העולמי, בכיוון של הידוק הקשרים עם המעצמות המערביות, ובעיקר עם ארצות־הברית וגרמניה המערבית. פירושה הכלכלי של השתלבות זו הינה פתיחת שערי הארץ לרווחה בפני בעלי־ההון מחו״ל ומתן עידוד ממשלתי רב־צדדי למשקיעים הזרים.

מכאן המסקנה, שהעמקת התלות של המשק הישראלי בהון הזר הינה מחיר, אותו משלמת מדינת־ישראל בגלל מדיניותה התוקפנית והפרו־אימפריאליסטית של ממשלתה. התלות הכלכלית המתרחבת הינה פועל־יוצא מהקו המדיני של החו־גים השליטים בישראל, ומשום כך גם שינוי בכיוון לעצמאות כלכלית אינו אפשרי בלי שינוי באותו קו מדיני כללי.

אלה שאינם מסכימים עם גישה זו נוהגים להצביע על קצב הגידול המהיר, יחסית, של הכלכלה הישראלית, על התרחבות הבסיס הטכני של הייצור ועל העלייה המסויימת ברמת־החיים כיתרונות המדיניות הכלכלית הנוכחית של עידוד יבוא ההון. לדעתם, יתרונות אלה הם הצריכים לקבוע את יחסנו למשקיעים הזרים. האם מוצדקת גישה זו?

ההשקעות של מונופולים וחברות בארצות זרות פירושן הקמת מפעלים בענ־

פים שונים, יבוא ציוד ומכונות, הרחבת הבסיס היצרני באותן ארצות. ההתפתחות של ארצות מעוטות־פיתוח וקולוניאליות־לשעבר הוכיחה, כי ההון המיובא אליהן מזרז במידה רבה את התפתחות הקאפיטאליזם הן מן הבחינה המשקית והן מן הבחינה החברתית. ההון הזר המושקע בענפים היצרניים מקים, בדרך כלל, מפעלים בעלי רמה טכנית גבוהה ובכך הוא מדרבן, במידה מסויימת, את המשק כולו לזרז את התקדמותו הטכנית. במידה וההון מיובא לא בצורת מכונות, ציוד וחומרי גלם אלא בצורה ממונית, הרי הוא תורם לשיפור מאזן התשלומים של אותן ארצות, הסובלות, בדרך כלל, מגרעון ניכר במאזן המסחרי.

אולם כל ההשפעות שנימנו לעיל אינן אלא צידו האחד של המטבע. ההתפתחות המשקית הנגרמת על־ידי ההשקעות מחו״ל הינה התפתחות במסגרת תלות בהון הזר, התפתחות המביאה לשיעבודה הכלכלי של הארץ, אליה זורם ההון. בתקופה הנוכחית משרתות ההשקעות הזרות את המשך הריכוז של השלטון הכלכלי והפו־ליטי בידי גדולי המונופולים, בידי קומץ מדינות אימפריאליסטיות.

לתהליך זה של שיעבוד כלכלי אופיינית ההשתלטות של ההון הזר על ענפי המשק החשובים ביותר, על אוצרות הטבע והתעשיות החדשות, על מוסדות המימון והאשראי. ההון הזר תופס עמדות מכריעות בענפי מפתח של המשק ומשתלט על מפעלי היסוד של אותה ארץ. על בסיס עמדות כלכליות אלה מגיע ההון הזר למצב, בו הוא מסוגל להכתיב תנאים להמשך פעילותו ולהתערב באופן פעיל בקביעת המדיניות הכלכלית וביחסים הכלכליים הבינלאומיים של הארץ האמורה. וכאשר השתלטותו של ההון הזר הינה כבר נרחבת דייה, המעצמה המערבית רואה במשק האמור משק מסונף, משק שבו יש לה אינטרסים ישירים, המצדיקים, כביכול, את התערבותה המדינית והצבאית.

יכלו מישהו לבוא ולומר, כי תיאור זה תופס לגבי אותן מדינות, הנמצאות במצב של פיגור כלכלי, אך אינו תופס לגבי ארצות מפותחות מבחינה כלכלית. אין ספק, כי שליטתו של ההון הזר בארצות מעוטות־פיתוח באסיה, אפריקה ואמ־ריקה הלטינית אכן רבה ומקיפה ביותר. במידה וארצות אלה שהיו בעבר ארצות קולוניאליות ותלויות לא השכילו להגן על עצמאותן, הגיעו בהן המונופולים הזרים עד לשלב של התערבות כוללת בחייהן הכלכליים, החברתיים והמדיניים. דוגמה כך יכולות לשמש אותן מדינות באמריקה הלטינית המכונות „רפובליקות של בננות", ואשר בהן מציבים האמריקאיים באורח גלוי כמעט את האנשים הנוחים להם בראש השלטון. אולם גם בארצות אחרות הגיע ההון הזר למצב בו הוא מנסה, ולעיתים קרובות בהצלחה, להכתיב תנאים. בהודו, למשל, איימו חברות הנפט המערביות, כי במידה והודו תחתום על הסכם הספקת נפט מברית־המועצות, הן לא תעבדנה נפט זה בבתי־הזיקוק שלהן.

אך ההון האמריקאי משתלט כיום לא רק על ארצות מעוטות־פיתוח, אלא גם על ארצות אירופה המערבית. יתר־על־כן, בשנות ה־60 מרבית יצוא ההון מארה״ב מופנית דווקא לארצות־מערב־אירופה ולקנדה. מונופולים אמריקאיים

הקימו סניפים או נכנסו לשותפויות באנגליה, בגרמניה המערבית, בצרפת וארצות אחרות, והינם בעלי עמדות רציניות בשורה של ענפים, כגון התעשייה הכימית, התעשייה האלקטרונית, התעשייה האטומית ועוד. יחד עם זאת ברור, כי בגלל עוצמתן הכלכלית של אותן ארצות נתקלת ההשתלטות של ההון האמריקאי בקשיים והוא נאלץ להתחרות בהון המקומי.

מכאן, שתלות כלכלית אינה נחלתן של ארצות נחשלות בלבד, אלא עשוייה לעלות בגורלן של מדינות בעלות רמת התפתחות כלכלית בינונית, ואף למעלה מכך. יחד עם זאת, אין פירושה של תלות כלכלית העדר כל התפתחות משקית, אלא התפתחות כזאת, המלווה בעיוותים משקיים: בהעדפת מפעלי תשתית על מפעלי תעשייה, בהעדפת התעשייה הקלה על הכבדה וכו׳; התפתחות המביאה להגברת שליטתן של חברות זרות. מסקנות אלה כוחן יפה גם לגבי התפתחותה של ישראל.

כפי שהראינו לעיל, מלווה ההתפתחות הכלכלית בישראל בגרעון כרוני במאזן התשלומים, העלול להסתכם ב־1968 ב־700 מיליון דולר, בגידול החוב החיצוני, בגרעון מתרחב בתקציב הממלכתי, בחיזוק מעמדו של ההון הזר במשק. השתלטותם של בעלי־ההון הזרים על ענפי המשק נעשית בישראל בעידודה הפעיל של הממשלה. העידוד הממשלתי בא לידי ביטוי בהקלות הנרחבות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, במענקים ובהלוואות, המגיעים כדי 80 אחוזים מערך ההשקעה, בפיצוי על הפסדים, ב„הלאמת" מפעלים בלתי־ריווחיים, בהעברת מפעלים ממלכתיים לידיים פרטיות או לבעלות מעורבת, ממלכתית־פרטית, במדיניות החשיפה של התוצרת המקומית. לא לחינם אמר פעם אחד משרי הממשלה, כי ישראל הפכה לגן־עדן למשקיעים זרים.

ההשתלטות של ההון הזר הינה, קודם־כל, במישור הבעלות על הבנקים וחברות ההשקעה, על חברות התעשייה, המסחר והביטוח. אולם השתלטות זו משפיעה על התפתחות המשק, על כך, אילו ענפים יתפתחו במהירות ואילו באי־טיות. צויין לא אחת, כי ייבוא ההון לישראל הביא לגידול מהיר בשטח השירו־תים, מאחר שחלק מבעלי־ההון, שתרו אחר מימוש מהיר של הרווחים, העדיפו להשקיע בבתי־מלון ובחברות פיננסיות מאשר בענפים היצרניים.

התעשייה הישראלית מצטיינת, כפי שראינו לעיל, בפיתוח תעשיות של מוצרי צריכה, תעשיות ייצוא (יהלומים) וענפי המחצבים. לעומת זאת ייצור של מכונות וציוד ומוצרי השקעה אחרים הינו בהיקף מצומצם ביותר (כ־5 אחוזים מהייצור התעשייתי כולו). מבנה זה של התעשייה אינו מקרי: ההון הזר הבא לישראל ולמדינות צעירות אחרות פונה בעיקר לייצור מוצרי צריכה שונים, ובכלל זאת מוצרים בני־קיימא כגון מקררים, מקלטי רדיו וטלביזיה ומכוניות, אך מקפיד, בדרך כלל, לא לפתח באותן ארצות ייצור של מכונות לציוד התעשייה ואף לא ייצור של מנועים ומנגנונים, הנחוצים לאותם מקררים ומכוניות. לכן גם בארץ ייצור המכוניות, למשל, מבוסס כולו על הסכמים עם חברות־ענק

בינלאומיות, המספקות את המנוע וחלקים חשובים אחרים, בעוד שבישראל מיוצרים השלד, הריפוד וכו׳.

צורה אחרת של הגברת התלות בחברות הזרות, תוך כדי פיתוח ענפי תעשייה מסויימים, היא שיטת קבלנות־המשנה, שהחלה להתפתח גם בארץ. שיטת קבלנות־המשנה, הנפוצה בשורה של ארצות במערב־אירופה כגון שבדיה, נורבגיה, דנמרק והולנד, הפכה חלק ניכר ממפעלי התעשייה באותן ארצות לספקי חלקים למונופולים זרים — אמריקאיים ואחרים. שיטת קבלנות־המשנה מאפשרת פיתוח מסויים של התעשייה, הבטחת תעסוקה והעלאת ההתמחות, אך בתנאי המשק העולמי הקאפיטאליסטי היא מביאה לתלות ניכרת במעצמות האימפריאליסטיות. החברות האמריקאיות, הבריטיות והאחרות רוכשות ע״י קבלנות־המשנה השפעה כלכלית ניכרת, שכן אותן ארצות, אשר אינן מייצרות מוצרים מוגמרים, אלא רק חלקים, תלויות ברכישת אותם חלקים ע״י החברות הזרות. נוסף לכך מאפשרת שיטת קבלנות־המשנה למונופולים הגדולים לנצל את העבודה המקצועית, הזולה יחסית, באותן ארצות.

ניצול כוח־העבודה המקצועי, ומכלל זאת כוח־העבודה המדעי, הפך בתנאים של היום לאחד האספקטים החשובים של ניצול ארצות חלשות יותר ע״י המונו־פולים האמריקאיים וחברות־הענק הבינלאומיות. ניצול זה בא לידי ביטוי בתופעה של „בריחת המוחות", ממנה סובלות אף ארצות כמו בריטניה, אותה עוזבים מדי שנה בדרכם לארה״ב מאות מדענים, רופאים ומהנדסים. לפי מחקר שנערך בארץ, הרי בשנים 1963—1966 עזבו את ישראל כ־2500 מדענים ומשתלמים, שרובם לא חזרו. ידוע למשל, כי מרבית בוגרי הפקולטות לרפואה בארץ מהגרים לארצות־הברית ולארצות מערב־אירופה.

בישראל קיבלה תנופה רחבה צורה אחרת של ניצול היידע הישראלי והיא מתן מענקים למוסדות להשכלה גבוהה ולמוסדות המחקר בארץ עבור מחקרים הנחוצים למוסדות אמריקאיים שונים. בשנת 1967 עמדה ישראל בראש המדי־נות, שקיבלו מענקי מחקר ממוסדות ממשלתיים אמריקאיים כגון חיל־האוויר האמריקאי, משרדי החקלאות והבריאות של ארה״ב, סוכנות החלל האמריקאית והוועדה לאנרגיה גרעינית באותה ארץ. מסכום כולל של 62 מיליון דולר, שהוענקו ב־1967 ע״י ממשלת ארה״ב למחקר בארצות אחרות, קיבלה ישראל למעלה מ־10 מיליון דולר.

ישראל מקבלת מענקי מחקר גם מגרמניה המערבית: בשנת 1968 הוקצבו 4 מיליון מארקים מערב־גרמנים למחקרים משותפים גרמניים־ישראליים, ובכלל זאת למחקרים הנערכים במשותף ע״י המוסד לפיסיקה גרעינית בהיידלברג וע״י מכון וייצמן ברחובות.

התלות הגוברת של המחקר בישראל במימון מבחוץ מביאה לשורה של תופעות שליליות. כתוצאה מכיווני המענקים קיבל תנופה מיוחדת דווקא המחקר הצבאי. לפי דבריו של שר־הבטחון, מ. דיין, מגיע תקציב המחקר הצבאי בארץ

למאה מיליון ל"י בשנה, סכום השווה לסכום כל ייתר המחקרים הנעשים בארץ. את הרווח העיקרי ממחקרים אלה גורפים נותני המענקים, אשר משלמים למדע־נים בארץ פחות מאשר למדענים בארה"ב. נוסף לכך, כאשר בגלל קשיים במאזן התשלומים החליטה ארה"ב לקצץ במענקי־המחקר לארצות אחרות, פגע הדבר קשות במחקר המדעי בארץ, וראשי מוסדות מדעיים אף הזהירו, כי אם לא יימצאו מקורות כספיים חדשים, יתפרקו ציוותי־מחקר רבים.

מכאן שאת התלות הכלכלית של ישראל יש לראות במובנה הרחב, ולכלול בה את ההשתלטות הגוברת של ההון הזר והממשלות המערביות לא רק על ענפי המשק השונים, אלא אף על מוסדות המחקר וכוח־העבודה המדעי והמקצועי.

מהי עצמאות כלכלית?

במחקרים השונים על כלכלת ישראל אין עירעור על ההנחה, שהמשק היש־ראלי עדיין לא הגיע לעצמאות כלכלית, וכי הוא נמצא במצב של תלות במקורות־חוץ. בדברו על התפתחותה של ישראל בשנות ה־50 קבע ד. פטינקין: „אכן אין ארץ אחרת המגיעה, או אף מתקרבת, למידה כזו של תלות חיצונית".[1]

הגישה השלטת במחשבה הכלכלית בארץ קושרת את התלות הכלכלית עם התלות של המשק בייבוא הון, עם הגרעון במאזן המסחרי, עם החוב החיצוני, ומשום־כך היא רואה בהתקרבות לעצמאות כלכלית כל הקטנה בגרעון המסחרי וכל ירידה בחוב החיצוני.

בהגדירו משק עצמאי כמשק „החי במסגרת אמצעיו" הציע, למשל, מ. מיכאלי ששה מדדים לבחינת התלות בחו"ל וביניהם: חלקו של עודף־הייבוא במקו־רות, חלקו של עודף־הייבוא בסך הייבוא, הייחס בין ההתחייבויות לחו"ל לבין ההון במשק, ועוד.[2] שותף לגישה זו גם נגיד בנק ישראל, ד. הורוביץ, שקבע בספרו:

„הקריטריון הקובע ביותר של תלות הארץ בגורמי־חוץ, הוא משקל עודף הייבוא על הייצוא, לעומת התוצר הלאומי הגולמי בתוספת הייבוא (קרי: המקורות — ת.ג.)".[3]

אין ספק, כי מדדים כגון היחס בין עודף הייבוא לבין המקורות או היחס בין הייצוא לבין הייבוא מצביעים על צדדים חשובים בקביעת מעמדה הכלכלי של כל מדינה. הם מצביעים על מידת תלותו של המשק בזרם ההון, על מידת היזדקקותו למילוות־חוץ, על יכולתו לממן בעצמו את ההשקעות. אולם מדדים

---

[1] ד. פטינקין, המשק הישראלי בעשור הראשון, עמ' 47.
[2] מ. מיכאלי, סחר־החוץ וייבוא ההון בישראל, עמ' 56.
[3] ד. הורוביץ, מבנה ומגמה בכלכלת ישראל, עמ' 39.

אלה, החשובים כשלעצמם, מתעלמים מן הבעייה היסודית של כל משק, בעיית הבעלות על אמצעי הייצור, בעיית השליטה על המפעלים והחברות.

העניין הוא בכך, שיכולה להיות ארץ, שמבחינת היחס בין הייבוא והייצוא ניתן יהיה לומר עליה שהיא הגיעה לעצמאות כלכלית, אך בחינה של מבנה משקה תראה לנו, כי המשק הזה הינו משק מפגר, כי מרבית ענפי המשק נמצאים בשליטתן של חברות־זרות, כי היקף הפיתוח בה הינו אפסי. במצב מעין זה נמצ־אות, למשל, המדינות מייצאות הנפט במזרח־התיכון ובאמריקה הלטינית.

המציאות היא, שבארצות כמו ישראל עשוי הגרעון המסחרי לרדת באופן אבסולוטי ויחסי בתקופות של משבר כלכלי, מלחמה וכו׳. בישראל, למשל, ירד הגרעון המסחרי בשנים 1965—1967, שנות המשבר הכלכלי והמלחמה, אולם האם ניתן להגדיר ירידה כזאת, הקשורה בירידה מחזורית בהשקעות, בגידול מהיר באבטלה ובעצירת התפתחות המשק, כהתקרבות לעצמאות כלכלית, כפי שעשה זאת, למשל, ד. הורוביץ?

לעומת שאלת היחס בין הייצוא לבין הייבוא ושאלות אחרות מסוג זה, אשר אינן מספקות אמת־מידה בטוחה, שאיננה תלוייה בשינויים קוניוקטוראליים, הרי שאלת הבעלות על ענפי המשק צריכה להיות שאלת־יסוד בכל דיון על עצמאות כלכלית. בחינת הבעלות על אמצעי הייצור וההון במשק מורה, איזה חלק מההון נמצא בשליטתם של גורמים זרים, ומהי מידת השפעתם של בעלי־הון מחו״ל, על כל התוצאות הכרוכות בכך, על המשק.

משום כך נראה, כי את שאלת העצמאות הכלכלית יש לבחון מנקודת־המוצא של התלות בהון הזר, במעצמות האימפריאליסטיות, של מעמדה של המדינה האמורה במשק הקאפיטאליסטי העולמי. לפי גישה זו, העמקת התלות הכלכלית פירושה הרחבת שליטתו של ההון הזר במשק, ולעומת זאת התקרבות לעצמאות כלכלית משמעה החלשת מעמדו של ההון הזר וחיזוקו של המשק הלאומי.

החלשת מעמדו של ההון הזר אין פירושה, כלל ועיקר, האטת הפיתוח של הכלכלה הלאומית. חסידי העידוד בכל־מחיר של ההשקעות הזרות נוהגים לטעון, כי לולא מיליוני הדולרים שאנו מקבלים בצורה זו או אחרת מארה״ב ומארצות אחרות, אי־אפשר היה לפתח את המשק הישראלי. בדחליל זה נוהגים לנפנף בכל פעם שמישהו מצביע על הנזק שבהשתלטות ההון הזר על מפעלי היסוד, התעשייה וכו׳. אולם ההוכחה אמיתותה של טענה זו? כלום באמת ניסתה ממשלת ישראל ללכת בדרך של החלשת מעמדו של ההון הזר במשק ונוכחה לדעת, כי ע״י כך היא גורמת להאטת הפיתוח הכלכלי? כלום הצילה אותנו מדיניות השערים הפתוחים ביחס להון הזר מפני המשבר הכלכלי בשנים 1965—1967? כלום הביאה מדיניות עידוד ההון הזר לירידה בחובות המדינה?

להיפך, דווקא מדיניות של הגבלת ההון הזר עשוייה לשרת בצורה הטובה ביותר את התקדמות המשק. שכן אז לא תהיה התקדמות זו תלוייה ברצונם של

המשקיעים הזרים להשקיע בענפים אלה או אחרים, אלא באינטרסים האמיתיים של המשק הישראלי בפיתוח אותם ענפים, שיסייעו לו להרחיב את העוצמה הכלכלית תוך שינויים נחוצים במבנה הענפי, תוך פיתוח אוצרות הטבע וניצול היידע המקצועי והמדעי, המרוכז בישראל, לצורכי הכלכלה הישראלית. מדיניות כזאת תיצור בסיס איתן לעצמאותה המדינית של ישראל ותאפשר לה לנהל מדיניות של אי־תלות במעצמות המערביות. מדיניות כזאת תאפשר להעלות את רווחתו של העם העובד בישראל ותהווה שלב חשוב בדרך לתמורות סוציא־ליסטיות.

הדרך לעצמאות כלכלית

דרכה של מדינה צעירה, שהשיגה את עצמאותה המדינית, לעצמאות כלכלית איננה פשוטה ובוודאי שאיננה קלה. למדינות הצעירות אופייני מבנה קולוניאלי של המשק, המתבטא במשקלם הגבוה של ענפי החקלאות והמחצבים, בפיגור התעשייתי, בעודף האוכלוסין האגררי, בתלות בייבוא מכונות וציוד מחו״ל.

דרכה של ישראל לפיתוח כלכלתה הלאומית, להיותה משק הנושא את עצמו, עשוייה מבחינות מסויימות להיות קלה יותר. המשק הישראלי כמשק קאפיטא־ליסטי מפותח מצטיין בקיומם של תעשייה מעבדת, של חקלאות מודרנית, של שירותים מפותחים. אולם דווקא משום שבעיית הפיגור אינה כה מעיקה כמו בארצות אחרות באסיה ובאפריקה, הרי יש לישראל כל הייסוד לפעול בכיוון של השגת העצמאות הכלכלית, ולהגיע בדרך זו להישגים ניכרים בתקופה קצרה.

דרכה של ישראל לעצמאות כלכלית מצטיירת כמדיניות כל־צדדית, המתב־ססת על האינטרסים של המשק, על האינטרסים של שכבות רחבות, ובכלל זאת של הבורגנות הלאומית. דרך זו כוללת צעדים בכיוון להגבלה ולצימצום שליטתו של ההון הזר במשק, כגון הלאמת חברות זרות, קביעת ענפים בהם לא תהיה דריסת־רגל להון זר, ביטול ההקלות הניתנות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון.

במקביל לצימצום השפעתו של ההון הזר במשק הישראלי יש לפעול לחיזוקם של המיגזר הממשלתי וההסתדרותי ולפתח את אוצרות הטבע על חשבון תקציב המדינה. פיתוח המיגזר הממלכתי יאפשר את פיתוחה המתואם של התעשייה, את העמקת הייצור התעשייתי, את ההתגברות על הפיצול הקיים, את עידוד הייצוא התעשייתי, את ייצורם של מכונות וציוד לצורכי התעשייה והחקלאות.

ברור, כי פיתוח המשק הישראלי בכיוון לעצמאות כלכלית לא יוכל להי־עשות תוך שאיפה לאוטרקיה. מדיניות המכוונת לצימצום שליטתו של ההון הזר צריכה להיות מלווה בהרחבת הקשרים הכלכליים עם הארצות הסוציאליס־טיות וארצות אסיה ואפריקה, בהסכמי־סחר הדדיים, העשויים להבטיח התפתחות רצופה ומתוכננת של התעשייה. אין פירושה של הגבלת ההון הזר הפסקה מוח־

לטת של קבלת מילוות וסיוע מארה״ב וארצות מערביות אחרות. בתנאים של פיקוח ממלכתי חמור ומבלי לאפשר להון הזר להשתלט על ענפי־מפתח, ניתן גם לנצל השקעות זרות בהיקף מסויים לשם קידום המשק ולפיתוח ענפים מסויימים.

בדברנו על הדרך לעצמאות כלכלית אנו יוצאים למעשה מההנחה, שדרך כזאת הינה תולדה של שינוי המדיניות הכללית של ממשלת ישראל, של שינוי המדיניות ביחס להון הזר, של שינוי המדיניות ביחס לאימפריאליזם. הצבענו לעיל על הקשר ההדוק שבין מדיניותה התוקפנית של ממשלת ישראל ביחס לארצות השכנות לבין מדיניות משיכת ההון הזר, בין העול הכבד של ההוצאות הצבאיות לבין גידול החוב החיצוני והגרעון במאזן התשלומים. לכן נראה, כי ללא שינוי יסודי במדיניות הממשלה בכיוון למדיניות של שלום ואי־תלות, לא יתכן גם שינוי המדיניות הכלכלית בכיוון לעצמאות כלכלית.